



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
NÍVEL MESTRADO



LUIS FELIPE DE JESUS BARRETO ARAÚJO

ENTRE A NORMA E A REALIDADE: DESAFIOS À JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL
EM ARACAJU

SÃO CRISTÓVÃO

2020

LUIS FELIPE DE JESUS BARRETO ARAÚJO

**ENTRE A NORMA E A REALIDADE: DESAFIOS À JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL
EM ARACAJU**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Meio Ambiente da
Universidade Federal de Sergipe.

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Gicélia Mendes da Silva

SÃO CRISTÓVÃO

2020

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

A663e Araújo, Luis Felipe de Jesus Barreto
 Entre a norma e a realidade : desafios à justiça socioambiental
 em Aracaju / Luis Felipe de Jesus Barreto Araújo ; orientadora
 Gicélia Mendes da Silva. – São Cristóvão, SE, 2020.
 211 f. : il.

 Dissertação (mestrado em Desenvolvimento e Meio
 Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, 2020.

 1. Natureza - Influência do homem. 2. Desenvolvimento
 sustentável. 3. Espaços públicos - Aracaju. 4. Responsabilidade
 ambiental. I. Silva, Gicélia Mendes da, orient. II. Título.

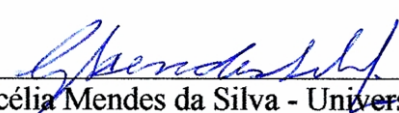
CDU 502/504:349.414(813.7)

LUIS FELIPE DE JESUS BARRETO ARAÚJO

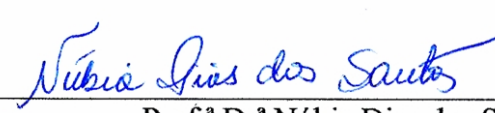
**ENTRE A NORMA E A REALIDADE: DESAFIOS À JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL
EM ARACAJU**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre pelo
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Meio Ambiente da
Universidade Federal de Sergipe.

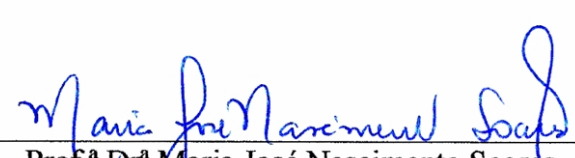
Aprovado em 19/02/2020.



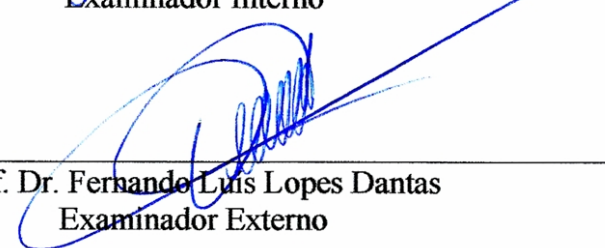
Prof.^a Dr.^a Gicélia Mendes da Silva - Universidade Federal de Sergipe
Presidente-orientadora



Prof.^a Dr.^a Núbia Dias dos Santos
Examinador Interno

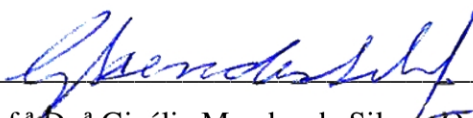


Prof.^a Dr.^a Maria José Nascimento Soares
Examinador Interno



Prof. Dr. Fernando Luis Lopes Dantas
Examinador Externo

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente concluído no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

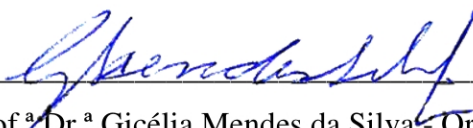


Prof.ª Dr.ª Gicélia Mendes da Silva - Orientadora
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA)
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

É concedido ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) responsável pelo Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente permissão para disponibilizar, reproduzir cópia desta Dissertação e emprestar ou vender tais cópias.



Luis Felipe de Jesus Barreto Araújo
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA)
Universidade Federal de Sergipe (UFS)



Prof.ª Dr.ª Gicélia Mendes da Silva - Orientadora
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA)
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

AGRADECIMENTOS

No dicionário, um dos significados possíveis da palavra “agradecer” é manifestar gratidão, render graças, reconhecer. O exercício de redigir um texto de agradecimentos é, sem dúvidas, fase importante de uma pesquisa. O pesquisador não trabalha sozinho, não desenvolve sua pesquisa num ambiente isolado. Em vez disso, há diversas pessoas que auxiliam uma pesquisa, que colaboram – mesmo que involuntariamente – com a jornada de enfrentar uma pós-graduação.

Num exercício de gratidão, agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, por ter a oportunidade de frequentar uma Universidade e por todas as vezes em que pude a Ele recorrer, nunca tendo sido desamparado.

Devo agradecer também a minha mãe, Ivanilde, e meu pai, Ricardo. Ambos, mesmo não tendo curso superior, investiram parte considerável de seu tempo e seus recursos na garantia de uma educação de qualidade desde a base. Desde então, tenho tentado ao máximo fazer valer o esforço de vocês. Agradeço também a minha irmã, Carol, por sempre estar comigo em momentos engraçados e em conversas mais sérias. Também agradeço a toda a minha família: meus tios, representados por Ivaneide, Dudu e Paulo Henrique, meus avós, representados por Maria José e João Paulo (*in memoriam*), meus primos, representados por Jorge, Dudu e Eduarda, e minha bisavó, Josefa. Vocês podem ter certeza que foram, em alguma medida, responsáveis alguns tijolos que permitiram a construção deste trabalho.

Agradeço a minha esposa, Thamires, que divide momentos comigo desde 2009, e de quem sempre recebi apoio nas empreitadas de graduação, especialização (duas vezes) e agora do Mestrado. Foi a Thamires que recorri nos momentos mais difíceis, nas horas em que a pesquisa não caminhava e em todos os percalços deste trabalho. Junto de Thamires, agradeço a meus sogros e cunhados, que também podem se sentir partícipes desta jornada.

Academicamente, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), a toda a Universidade Federal de Sergipe – onde tenho a honra de estar como servidor público e como aluno – e aos professores que sempre foram verdadeiros guias em todo este processo. Ser *prodemiano* me fez enxergar questões até então desconhecidas, e me proporcionou momentos ímpares no eterno e constante processo de aprendizagem que é a nossa vida. Foi no PRODEMA que pude, acredito que pela primeira vez, conviver numa mesma sala de aula com profissionais de diversas áreas do conhecimento.

No PRODEMA, destaco, especialmente, a minha querida orientadora, Prof.^a Dr.^a Gicélia Mendes, que desde o início dos meus passos no Mestrado, com toda a sua calma e poder

de organização de ideias, desempenhou com maestria o seu papel de orientar a construção desta dissertação. Foi com a professora Gicélia que tomei gosto por desenhar as ideias para melhor enxergá-las, e tentar compreender os caminhos de cada projeto. Destaco, ainda, o corpo diretivo do programa, constituído pela coordenação – na pessoa da Prof.^a Dr^a Maria José – e pelos servidores técnico-administrativos da secretaria do programa, em especial Luzia, completamente engajada com as questões do PRODEMA.

Aos colegas de PRODEMA, especialmente Alê, Cyntia, Susana, Isadora, Ingrid, Jonas, Chris, por todos os momentos vividos nestes dois anos. Estar com vocês foi fundamental para tornar esta fase algo mais leve. Aos que não foram citados nominalmente, os mesmos agradecimentos se aplicam, e peço que se sintam representados.

Agradeço também à CAPES, à FAPITEC/SE e aos demais órgãos que (ainda) mantêm a pesquisa no Brasil possível, mas agradeço desejando que ainda possamos ter um incentivo a pesquisas em todas as áreas do conhecimento, uma vez que as ciências ambientais, as ciências sociais e as ciências humanas são essenciais para o desenvolvimento do país.

Profissionalmente, agradeço também à Universidade Federal de Sergipe, onde tenho a honra de trabalhar desde 2010. Dentro da UFS, encontrei vários colegas, e distintos amigos. Desde o Campus Lagarto até o DEN/CCBS, agradeço de forma especial a todos aqueles para quem uma parte dos encargos administrativos foi redistribuída neste período, destacando especialmente meus amigos de Departamento que participaram desta jornada e, por vezes, ajudaram a tornar esta trajetória possível. Peço que todos estejam representados na citação nominal a Alexandre, Wilber, Joel e Nayara.

Devo agradecer também à amiga e afilhada Ann Letícia, que, com sua experiência acadêmica, muito me auxiliou neste trabalho. Ainda no DEN, agradeço especialmente às chefias de Departamento que estimularam todo este percurso – peço que se sintam representadas pela citação nominal à professora Joseilze, uma grande docente, gestora e conselheira, a quem agradeço muito por tudo.

Destino ainda estes agradecimentos à Universidade Tiradentes, instituição onde obtive o grau de Bacharel em Direito, e onde tenho a honra de lecionar desde o primeiro período de 2019. Na Unit, tenho feito colegas e amigos que deram valorosas contribuições para este trabalho, e tenho tido a oportunidade de estar em um dos locais que mais gosto: a sala de aula. É uma honra fazer parte deste quadro, e uma felicidade singular poder compartilhar o conhecimento na mesma instituição por onde me graduei.

Agradeço ao Portal Ciclo, onde iniciei minha trajetória de sala de aula na área jurídica, fruto de um processo de recrutamento de jovens professores, e cujo corpo docente tenho a honra

de integrar até hoje. Certamente, estar em sala de aula foi uma das razões para que eu tivesse transferido o Mestrado do campo do planejamento para o campo da realidade.

Registro o agradecimento a todos os professores e todas as professoras com quem tive a oportunidade de aprender durante todos estes anos – desde a educação infantil até o Mestrado. Vocês foram e continuam sendo fundamentais neste processo, e eu não poderia deixar de agradecer a todos e todas. Tive o prazer de conviver com docentes que, em sua maioria, tornavam o aprendizado algo prazeroso, instigante, e que estimulavam o aluno sempre a ir além.

Agradeço ainda a meus amigos, cuja citação nominal não farei para não correr o risco de esquecer alguém importante. Enfim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, citados ou não citados nestes agradecimentos, contribuíram para a realização desta pesquisa. Muito obrigado!

“As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.”.

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

A crise ambiental moderna, fruto da acelerada intervenção do homem na natureza, caracterizou-se, entre outros aspectos, pelo crescimento das cidades. Neste contexto, pautada numa investigação sobre o município de Aracaju, no Estado de Sergipe, e sua interação com questões ambientais e sociais, como política de crescimento da cidade, oferta de serviços e distribuição dos riscos e benefícios em matéria socioambiental, o estudo analisou a legislação sobre política urbana aplicável ao município de Aracaju/SE e o seu potencial para promoção da justiça socioambiental, e pôs como objetivos específicos: discutir os conceitos e as relações entre ética ambiental, cidades e justiça socioambiental; descrever como se correlacionam as normas nacionais e internacionais sobre política urbana aplicáveis a Aracaju; analisar, a partir do conjunto normativo aplicável, os desafios para a promoção da justiça socioambiental no município. A pesquisa foi desenvolvida sob o método hipotético-dedutivo, partindo-se da seguinte hipótese: as normas e diretrizes sobre questões urbanas e ambientais aplicáveis a Aracaju não são responsáveis pelo quadro de injustiça socioambiental existente no município, devendo a responsabilidade ser atribuída à má aplicação ou à não utilização dos instrumentos normativos existentes e em vigor. Foi empreendida pesquisa bibliográfica, mediante consulta a textos normativos, artigos, teses, dissertações e dados de órgãos oficiais sobre a questão urbana. No primeiro capítulo, foram discutidas as questões atinentes à fundamentação teórica, com eixos sobre ética ambiental, justiça socioambiental e questão urbana. No segundo capítulo, foram descritas e analisadas as normas e diretrizes, nacionais e internacionais, sobre política urbana, tomando por base a Nova Agenda Urbana, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Aracaju. No terceiro capítulo, procedeu-se à análise dos desafios e das possibilidades para promoção da Justiça Socioambiental em Aracaju, mediante caracterização histórica do espaço urbano e discussões atuais. No último capítulo, atinente às considerações finais, procedeu-se a uma síntese das principais discussões, sendo formulada proposta de intervenção e sugestões de caminhos para reversão do atual estado de coisas. A hipótese inicial foi parcialmente refutada, uma vez que ficou demonstrado que o quadro normativo, com suas imprecisões, incoerências e permissividades, também contribui para que as práticas públicas na gestão das cidades sejam orientadas no sentido de não priorizar a justiça socioambiental como paradigma de crescimento e ordenação do espaço.

Palavras-Chave: Justiça socioambiental; homem-natureza; espaço urbano; Nova Agenda Urbana; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The modern environmental crisis, the result of man's accelerated intervention in nature, was characterized, among other aspects, by the growth of cities. In this context, based on an investigation about the municipality of Aracaju, in the State of Sergipe, and its interaction with environmental and social issues, such as the city's growth policy, the provision of services and the distribution of risks and benefits in socio-environmental matters, the study analyzed the legislation on urban policy applicable to the municipality of Aracaju / SE and its potential to promote socio-environmental justice, and set as specific objectives: to discuss the concepts and relationships between environmental ethics, cities and socio-environmental justice; describe how national and international urban policy standards applicable to Aracaju correlate; analyze, from the applicable normative set, the challenges for the promotion of socio-environmental justice in the municipality. The research was carried out under the hypothetical-deductive method, based on the following hypothesis: the rules and guidelines on urban and environmental issues applicable to Aracaju are not responsible for the socio-environmental injustice existing in the municipality, and the responsibility must be attributed to the misapplication or the non-use of existing and existing normative instruments. Bibliographic research was carried out by consulting normative texts, articles, theses, dissertations and data from official bodies on the urban issue. In the first chapter, issues related to the theoretical foundation were discussed, with axes on environmental ethics, socio-environmental justice and urban issues. In the second chapter, national and international rules and guidelines on urban policy were described and analyzed, based on the New Urban Agenda, the Sustainable Development Goals, the Federal Constitution, the City Statute and the Aracaju Master Plan. In the third chapter, the challenges and possibilities for promoting socio-environmental justice in Aracaju were analyzed, through the historical characterization of urban space and current discussions. In the last chapter, regarding the final considerations, a synthesis of the main discussions was carried out, with a proposal for intervention and suggestions for ways to reverse the current state of affairs. The initial hypothesis was partially refuted, since it was demonstrated that the normative framework, with its inaccuracies, inconsistencies and permissiveness, also contributes so that public practices in city management are guided in the sense of not prioritizing socio-environmental justice as a growth paradigm and ordering of space.

Keywords: Socio-environmental justice; man-nature; urban space; New Urban Agenda; Sustainable Development Goals.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percurso Metodológico	31
Figura 2 - Histórico das conferências da ONU-Habitat	83
Figura 3 - Estrutura da política urbana brasileira	99
Figura 4 - Fundação da Cidade de Aracaju	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Esquematização da “Visão Compartilhada” contida na Declaração de Quito.....	91
Quadro 2 – Ações-chave da Nova Agenda Urbana.....	97
Quadro 3 – Adequação das Metas do ODS 11 à realidade brasileira.....	99
Quadro 4 – Instrumentos de Planejamento Urbano de Aracaju/Sergipe.....	127
Quadro 5 - Bairros de Aracaju por renda e risco ambiental.....	154

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CAU – Conselho de Arquitetura e Urbanismo

CF – Constituição Federal

CNODS – Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos

EC – Estatuto da Cidade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LOM – Lei Orgânica Municipal

MMA – Ministério do Meio Ambiente

NAU – Nova Agenda Urbana

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU-Habitat – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
2 METODOLOGIA	24
2.1 Método de abordagem	24
2.2 Técnica empregada: pesquisa bibliográfica.....	25
2.3 Percurso metodológico	26
3 BASES CONCEITUAIS: ÉTICA, JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E QUESTÃO URBANA NA CONTEMPORANEIDADE	33
3.1 Ética e crise ambiental: a moderna relação homem-natureza.....	33
3.2 A introdução das questões ambientais no espectro normativo	41
3.3 Questão urbana: a problemática das cidades brasileiras.....	51
3.4 Da justiça ambiental à justiça socioambiental	60
4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA PROMOÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS E JUSTAS: DO GLOBAL AO LOCAL	72
4.1 Por que iniciar a análise pelas normas internacionais?.....	73
4.2 A questão urbana em documentos internacionais: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana	76
4.3 Sistema político-normativo interno (nacional e local) à luz das diretrizes internacionais sobre cidades	103
5 JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL EM ARACAJU: UM CENÁRIO POSSÍVEL DIANTE DA CONJUNTURA ATUAL?	148
5.1 Origens da injustiça socioambiental em Aracaju	151
5.2 Potencial normativo para a reversão do quadro de injustiça ambiental	162
5.2.1 Normas sobre distribuição justa dos riscos ambientais e acesso justo aos meios e recursos ambientais em meio urbano	163

5.2.2	Normas sobre construção de movimentos sociais organizados, acesso à informação e participação popular na formulação de políticas relacionadas ao meio ambiente urbano.....	169
5.3	Exemplos de práticas públicas e privadas na aplicação da norma em Aracaju: um problema de efetividade?	179
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		189
REFERÊNCIAS		196

INTRODUÇÃO

Os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas alteraram a configuração da vida humana em sociedade. A forma como a humanidade utiliza estas novas ferramentas – para boas ou más finalidades – acaba por gerar novos problemas comuns. O encurtamento da relação espaço-tempo tornou a nossa vida mais dinâmica e acelerada. As comunicações sofreram uma verdadeira revolução, os meios de transporte foram se tornando cada vez mais sofisticados e a humanidade cresceu significativamente em termos de número de habitantes no planeta.

Todo este processo, contudo, tem custos: humanos, sociais, éticos, científicos, políticos, jurídicos, dentre outros. A nova relação do homem com a ciência e com a técnica trouxe-nos a uma crise ambiental sem precedentes, e reclamou a necessidade de discutirmos o modo como estamos lidando com a natureza – se nos consideramos parte dela ou se, de certo modo, enxergamos a natureza como separada do homem.

Na década de 1970, com atenção especial a estas questões, começaram a proliferar pelo mundo normas de conteúdo ambiental, com o objetivo de frear a exploração irracional de recursos naturais pelo homem. Foi a partir deste marco temporal que a preocupação começou a se materializar na realização de conferências mundiais para discutir problemas ambientais, como a Conferência de Estocolmo, em 1972.

Este período coincide, temporalmente, com o crescimento populacional ocorrido em grandes proporções no Brasil, motivado por diversos fatores relacionados à necessidade de deslocamento do espaço rural para o espaço urbano, especialmente na segunda metade do século XX, que colocou em pauta de discussão o direito à cidade¹, expondo a relevância de questões como moradia, mobiliário urbano, modais de transporte e serviços, bem como questões relacionadas à sustentabilidade das cidades e aos seus problemas socioambientais.

Tal discussão existe, também, em razão do grande fluxo migratório do campo para as cidades, que fez com que os espaços urbanos absorvessem grande parte desta nova população, tornando o Brasil um país predominantemente urbano. Um dos grandes problemas do crescimento populacional nas cidades foi, e tem sido, a negligência com questões socioambientais. Boa parte deste período de crescimento se deu sem a devida observância de preservação dos recursos naturais para gerações futuras, havendo inclusive risco de

¹ Por direito a cidade, neste estudo, optou-se pelo conceito trazido pela Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

comprometimento de recursos para a atual geração, e a degradação ambiental tem atingido uns mais que outros – em geral, as populações historicamente segregadas têm sofrido efeitos mais nocivos em todo este processo, como bem evidenciam Acsehrad, Mello e Bezerra (2009).

Falar sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em conjunto com o direito à cidade, especialmente sobre o direito à moradia digna, direito de ir e vir e até mesmo direito à saúde, é falar sobre Direitos Humanos consagrados em documentos nacionais e internacionais. Há farta legislação sobre o tema, o que demonstra que seu estudo vem sendo intenso nas últimas décadas.

O processo de consolidação e internacionalização dos Direitos Humanos, ocorrido especialmente a partir de 1945, também é importante em toda esta questão. A partir da compreensão de que o direito a um meio ambiente equilibrado é um direito humano – destinado, portanto, a todas as pessoas – vários países passaram a reconhecer, internacionalmente, que o meio ambiente teria estatura constitucional e caráter fundamental, guiando as diretrizes nacionais.

De igual modo, as discussões levaram a uma consideração especial também acerca da questão urbana, a partir das conferências Habitat organizadas pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que resultaram na elaboração de agendas urbanas, tendo como norte um desenvolvimento urbano sustentável que incorporasse às suas práticas o ideal de uma justiça socioambiental nas cidades. Estas conferências ocorreram em pleno contexto do crescimento da população urbana mundial, que apresentou um ritmo exponencial na segunda metade do século XX – tal qual já se apresentou acerca do Brasil.

Um problema identificado em todo este quadro é a possibilidade de considerarmos que a degradação ambiental atinja todos os seres humanos da mesma forma. Ao contrário, tal degradação nem sempre afeta igualmente a todos, sendo muitas vezes voluntariamente dirigida a atingir determinados grupos populacionais, que podem ser identificados por critérios sociais, econômicos, dentre outros. O meio urbano, com todas as suas características, é um cenário propício para a reprodução desta degradação não democrática, onde os benefícios e as externalidades negativas deste processo de crescimento insustentável são distribuídos de forma desigual entre a população, o que se materializa em cidades divididas. No meio urbano, as questões sociais e ambientais se confundem, conforme Balim, Mendes e Mota (2014).

A importância deste estudo, dentre outros aspectos, é verificada quando constatamos que atualmente estão em curso os trabalhos da “Agenda 2030 para o desenvolvimento

sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 2015), uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) que reúne dezessete objetivos de desenvolvimento a serem atingidos até o ano de 2030. Dentre estes, encontramos “água potável e saneamento”, “energia limpa e acessível”, “ação contra a mudança global do clima” e “cidades e comunidades sustentáveis”, esta última com especial importância para este estudo (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Também se afigura importante a presente pesquisa a partir da incipiência da Nova Agenda Urbana, concebida em 2016 na cidade de Quito, Equador, fruto de um acordo entre diversos países, dentre eles o Brasil. Esta agenda, que está em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, procura estabelecer as bases para um urbanismo mais sustentável e mais conectado com as demandas atuais das sociedades.

Estas agendas da ONU demonstram que há uma preocupação, em escala global, com questões relativas à sustentabilidade, incluindo as questões relativas ao meio urbano. É certo que este compromisso, sobretudo a partir dos objetivos acima destacados, tem relação direta com o objeto de estudo desta pesquisa, sobretudo quando consideramos que a pesquisa em questão traz como objetivo a análise das potencialidades de realização de justiça socioambiental por parte de um município (Aracaju) em franco desenvolvimento, de urbanização recente, e com menos de dois séculos de criação (ARACAJU, 2017).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a população de Aracaju é estimada em 657.013 pessoas. Ainda segundo IBGE (2019), cerca de 35,8% da população de Aracaju exerce atividade remunerada, e, dentro deste grupo, os trabalhadores formais possuem um salário médio de 3,1 salários mínimos (IBGE, 2019). Apesar da média, dados do IBGE (2010) também indicam que quase 36% dos trabalhadores recebe, mensalmente, até metade de um salário mínimo, evidenciando que a média apontada esconde uma enorme disparidade entre os rendimentos dos aracajuanos. No tocante às questões ambientais, 87,2% do território aracajuano possui esgotamento sanitário adequado, o índice de arborização das vias públicas atinge 56,6% e a urbanização de vias públicas chega a 55,4% (IBGE, 2018).

O meio urbano pode ser um terreno fértil para a proliferação de injustiças socioambientais, tendo em vista que as cidades muitas vezes são construídas de um modo excludente e que potencializa a ocorrência desta distribuição desigual de ônus e bônus em matéria de intervenção humana na natureza.

É dentro deste contexto, considerando o meio urbano e as questões ligadas à justiça socioambiental, que esta pesquisa pretende desenvolver uma investigação sobre o município de

Aracaju, no Estado de Sergipe, e sua interação com questões ambientais e sociais, como política de crescimento da cidade, moradia, oferta de serviços, e distribuição dos riscos e benefícios em matéria ambiental.

O estudo tem como objetivo geral analisar a legislação sobre política urbana aplicável ao município de Aracaju/SE e o seu potencial para promoção da justiça socioambiental, e põe como objetivos específicos discutir os conceitos e as relações entre ética ambiental, cidades e justiça socioambiental; descrever como se correlacionam as normas nacionais e internacionais sobre política urbana aplicáveis a Aracaju; e analisar, a partir do conjunto normativo aplicável, os desafios para a promoção da justiça socioambiental no município.

A relação existente entre o homem e o meio ambiente natural é, por si só, instigante, sobretudo quando verificamos um intenso processo de destruição da paisagem natural em favor do crescimento urbano. Tal situação justifica a presente pesquisa, uma vez que interfere, diretamente, no cotidiano de todos os habitantes dos espaços urbanos. Ademais, é necessário rememorar que a população urbana tem crescido significativamente, sendo que a maioria das pessoas já vive em cidades. A questão urbana, portanto, é urgente, e envolve discussões variadas acerca de diversas questões caras à agenda socioambiental.

Portanto, a escolha do tema e do objeto de estudo recaem sobre o município de Aracaju e a questão socioambiental por se tratar de um tema atual, relevante e recorrente em nosso espaço urbano, com os problemas do crescimento surgindo a passos largos, o que requer da comunidade científica e dos gestores públicos a criação de soluções para a harmonização entre um crescimento urbano que garanta o direito à cidade e esteja atento às questões ambientais, e que se debruce, sobretudo, na realização da justiça socioambiental.

Tal discussão talvez seja uma das mais importantes do século XXI, uma vez que não poderemos falar de futuro das cidades se não nos atentarmos ao desenvolvimento sustentável, se não nos preocuparmos com as questões sociais sem esquecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para atingir os objetivos, a pesquisa utilizou a proposta metodológica que está disposta no segundo capítulo, a partir do método hipotético-dedutivo, com procedimentos que envolvem análise documental, especialmente de dados primários (leis, agendas, decretos, atos normativos em geral) e de alguns dados oriundos de pesquisas já realizadas pela comunidade científica, como artigos, livros, teses e dissertações, para, ao final, estabelecer propostas diante da análise procedida.

O terceiro capítulo desta pesquisa cuida do seu referencial teórico, que está estruturado em quatro eixos, com a finalidade de atingir o primeiro objetivo específico, que é o de discutir os conceitos e as relações entre ética ambiental, cidades e justiça socioambiental. No primeiro eixo, há uma discussão sobre a relação homem-natureza na modernidade, fundada num aspecto ético, e uma abordagem sobre a crise ambiental atualmente posta, suas origens e suas perspectivas. Discutem-se ainda sobre as éticas ambientais, na perspectiva de Larrère (1997), e sobre o mau uso do desenvolvimento científico como fator de contribuição para a crise. Trata-se ainda da tomada de consciência acerca da existência de uma crise ambiental e como a humanidade lida com o problema. Utilizam-se referências da área da filosofia e das ciências ambientais.

No segundo eixo, discute-se sobre o modo que, a partir da constatação da crise ambiental, normas que objetivam a proteção da natureza passaram a ser introduzidas no campo jurídico, criando regras de conduta a serem observadas. Destaca-se o processo de produção internacional de tratados, acordos e demais documentos que surgiram no contexto da crise, e também há um debate sobre como as normas ambientais foram introduzidas na legislação brasileira, a partir de conceitos como esfera pública, democracia e participação popular. Utilizam-se, principalmente, referências da área das ciências jurídicas e da sociologia.

O terceiro eixo cuida da questão urbana, e debruça-se na análise das questões conceituais acerca de cidades e como elas se constituem, e quais as principais problemáticas que os centros urbanos enfrentam atualmente. A partir de reflexões teóricas, há uma busca pela compreensão de como as cidades podem servir como instrumento de segregação, e como elas se inserem no contexto da crise ambiental. Utilizam-se, principalmente, referências da área da geografia para compreender este eixo.

O quarto eixo teórico discute a gênese, a conceituação, o histórico, os movimentos organizados que lutam por justiça neste tema, que serão apresentados, e os aspectos teóricos da Justiça Socioambiental, buscando conferir uma base teórica adequada para a proposta de avaliar o potencial da legislação aplicável ao município de Aracaju/SE para promover a justiça socioambiental. Discute-se inicialmente o histórico do movimento, sob o título de Justiça Ambiental, suas bases nos Estados Unidos da América, sua chegada ao Brasil e a forma como a justiça ambiental hoje é entendida na literatura. Procede-se a uma visão sobre o movimento de Justiça Ambiental e a ambientalização das lutas sociais, com a incorporação das pautas ambientalistas por movimentos sociais, e vice-versa, dando origem à terminologia “justiça socioambiental”, adotada neste trabalho.

Há, ainda, esclarecimentos de ordem conceitual para delimitar o objeto de estudo e afastar possíveis confusões terminológicas. Para este eixo, utilizam-se principalmente referências específicas dos pesquisadores da temática, que pode ser havida como interdisciplinar por excelência, envolvendo as ciências ambientais, as ciências jurídicas, a sociologia, dentre outros campos do saber.

O quarto capítulo, mais extenso da pesquisa, cuida da análise das diretrizes internacionais e nacionais sobre cidades sustentáveis, com vistas a atingir o segundo objetivo específico, que se constitui em descrever como se correlacionam as normas nacionais e internacionais sobre política urbana aplicáveis a Aracaju. São trazidas à discussão a Nova Agenda Urbana (NAU), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Constituição da República Federativa do Brasil, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município de Aracaju, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, dentre outros diplomas legais pertinentes.

É neste quarto capítulo que é feita uma verificação de como este amontoado de disposições normativas – vinculantes ou não – está interligado, como suas disposições dialogam e como se estrutura esta engrenagem. De igual modo, são identificados possíveis problemas nesta relação, especialmente na discussão sobre a incoerência interna do sistema, que acaba por se contradizer em diversos momentos, gerando um descrédito legislativo.

As questões levantadas no referido capítulo, após discutidas, são tratadas e passam a subsidiar as discussões havidas no quinto e último capítulo, que tem a função de atingir o terceiro objetivo específico: analisar, a partir do conjunto normativo aplicável, os desafios para a promoção da justiça socioambiental no município.

Estes desafios e estas potencialidades passam a ser objeto de discussão, portanto, no quinto capítulo, intitulado “Justiça Socioambiental em Aracaju: um cenário possível diante da conjuntura atual?”. Cuida este capítulo, especificamente, de analisar a conexão entre a norma e a realidade, destacando as disparidades entre o universo normativo e o universo fático, buscando possíveis explicações para as questões pontuadas, levando-se em conta o princípio da máxima efetividade das leis já vigentes ao formular as propostas de intervenção, considerando os custos (financeiros, humanos, sociais) de um processo de alteração legislativa, a menos que este se revele necessário ou obrigatório por força de lei.

Espera-se, com este estudo, atribuir uma dupla utilidade às informações e discussões aqui havidas: a primeira delas é fornecer um diagnóstico que tenta explicar, em alguma medida,

como chegamos a esta crise, e como podemos sanar algumas questões que nos mantêm dentro dela, instrumento que poderá ser utilizado tanto pelo poder público, para subsidiar ações legislativas ou administrativas, quanto pelos grupos populacionais atingidos por estes problemas, que poderão utilizá-los como instrumento de reivindicação.

A segunda utilidade esperada é com relação à comunidade científica: espera-se que este estudo complemente as pesquisas já existentes sobre o tema, neste ou noutros programas de Pós-Graduação, e incentive novos pesquisadores a novas abordagens acerca do assunto, quer seja testando os resultados aqui obtidos para confirma-los ou refuta-los, quer seja utilizando as informações aqui reunidas como base para uma nova pesquisa, sobre algum aspecto que eventualmente não tenha sido destacado neste estudo.

Desta forma, a pesquisa pretende trazer luz à compreensão do problema, discutir questões caras ao desenvolvimento e ao meio ambiente, e, compreendendo a legislação como um instrumento por si só insuficiente, mas necessário para as mudanças almejadas, fomentar o debate acerca das questões sociais, urbanas e ambientais – todas interligadas – em Aracaju.

2 METODOLOGIA

2.1 Método de abordagem

Para atingir os objetivos traçados, foi utilizado método hipotético-dedutivo, proposto por Karl Popper, como método de abordagem da pesquisa, partindo de uma hipótese levantada e chegando a uma conclusão a partir da metodologia e das técnicas empregadas. Segundo Marconi e Lakatos (2003), este método engloba as expectativas do pesquisador, que originarão um problema, sobre o qual haverá conjecturas e posteriormente aplicadas as técnicas de pesquisa para falsear ou confirmar a hipótese. Enfim, o método visa testar as hipóteses do pesquisador para que as suas questões de estudo sejam respondidas, de forma positiva ou negativa, colaborando então para o avanço da ciência.

Marconi e Lakatos (2003) distinguem métodos de abordagem e métodos de procedimento, e definem os primeiros como detentores de um “nível de abstração mais elevado, dos fenômenos da natureza e da sociedade” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106). Ao hipotético-dedutivo, portanto, reserva-se a categoria de “método de abordagem”, na classificação proposta pelas autoras.

Para Popper (1980), a ciência, através de seu método, surge sempre de uma nova ideia, ainda não justificada de modo algum, e que depois será submetida aos testes rigorosos que definirão sua corroboração ou sua falsificação. Este pensamento lança as bases para o método que é sustentado por ele, aqui trabalhado.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 95):

Para Karl R. Popper, o método científico parte de um *problema* (P1), ao qual se oferece uma espécie de solução provisória, uma *teoria-tentativa* (TT), passando-se depois a criticar a solução, com vista à *eliminação do erro* (EE) e, tal como no caso da dialética, esse processo se renovaria a si mesmo, dando surgimento a *novos problemas* (P2).

Por esta razão, atribui-se a Popper a máxima de que a pesquisa científica inicia com um problema e desemboca em outro problema. Assim, a nossa primeira concepção, a nossa expectativa, nos leva a um problema, e sobre ele iremos conjecturar as possíveis causas e explicações para este fenômeno. As conjecturas são as nossas hipóteses, que devem possuir uma compatibilidade lógica interna (ou seja, a própria hipótese deve ser logicamente possível e não se contradizer) e devem ser falseáveis.

Portanto, este estudo terá a seguinte **hipótese**: as normas e diretrizes sobre questões urbanas e ambientais aplicáveis a Aracaju não são responsáveis pelo quadro de injustiça ambiental existente no município, devendo a responsabilidade ser atribuída à má aplicação ou à não utilização dos instrumentos normativos existentes e em vigor.

A partir deste método de abordagem, serão empregadas técnicas específicas de pesquisa para responder a cada um dos objetivos. O percurso metodológico será dividido em fases, que serão detalhadas a seguir.

2.2 Técnica empregada: pesquisa bibliográfica

Para Gil (2002, p. 59), “a pesquisa bibliográfica, como qualquer outra modalidade de pesquisa, desenvolve-se ao longo de uma série de etapas”. Embora o autor afirme não haver uma sequência predefinida para este tipo de pesquisa que pudesse ser aplicada a todas as áreas do conhecimento indistintamente, afirma que há etapas mínimas a serem seguidas, aqui listadas: “escolha do tema; levantamento bibliográfico preliminar; formulação do problema; elaboração do plano provisório de assunto; busca das fontes; leitura do material; fichamento; organização lógica do assunto; e redação do texto.” (GIL, 2002, p. 60).

Marconi e Lakatos (2003, p. 183) definem a pesquisa bibliográfica como aquela que tem por finalidade “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”. Neste sentido, é importante que a pesquisa bibliográfica adote uma variedade de fontes, uma pluralidade de materiais a serem analisados.

Afirmam ainda Marconi e Lakatos (2003, p. 183) que “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” – o que demonstra a validade científica deste tipo de pesquisa.

Neste sentido, por mais que haja consulta a dissertações, teses, e outros dados que já receberam tratamento científico, o enfoque dado pelo pesquisador no tratamento destes dados, que permite novas interpretações e conclusões sobre o tema, dá à pesquisa um caráter de ineditismo, afastando-lhe a pecha de mera reprodução de ideias.

Assim, a pesquisa em tela utiliza como técnica a pesquisa bibliográfica, analisando artigos científicos, teses, dissertações, livros, normas jurídicas, decisões judiciais e demais documentos relacionados ao tema de estudo. A pesquisa busca as fontes em bibliotecas, sítios

eletrônicos, jornais, revistas científicas e demais meios de veiculação dos dados bibliográficos trabalhados.

2.3 Percurso metodológico

Após a definição do problema de pesquisa, da formulação das hipóteses e da definição dos objetivos da investigação, passou-se a constituir o referencial teórico para embasar os demais elementos da pesquisa; nesta fase, adotou-se a pesquisa bibliográfica em livros e artigos sobre teóricos dos seguintes temas: justiça socioambiental, questão urbana, ética ambiental e a introdução, em diferentes níveis, das questões ambientais no espectro normativo.

As pesquisas das referências acerca destes temas (também denominados eixos no capítulo específico) foram conduzidas através de buscas temáticas em bibliotecas e mecanismos de busca através da *internet*, utilizando-se de fontes confiáveis de informações, buscando amparo nos autores clássicos e na produção contemporânea sobre os temas. Foram explorados, primeiramente, os autores trabalhados durante as disciplinas do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe, e a partir daí a reflexão sobre a leitura instigou novas pesquisas nos demais meios anteriormente informados, que revelaram novas perspectivas de novos autores.

Desenvolveu-se a leitura através da perspectiva da leitura informativa, dividida nas seguintes fases, conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 22-23): “de reconhecimento ou prévia; exploratória ou pré-leitura; seletiva; reflexiva; crítica; interpretativa; explicativa”. Resumem-se estes processos como, respectivamente, a verificação do assunto de interesse, a sondagem em relação ao conteúdo, a seleção das informações mais importantes, identificação de conceitos importantes, avaliação das informações da fonte consultada, relação da fonte consultada com a solução dos problemas de pesquisa e verificação dos fundamentos dados pelo autor. Destaca-se, neste contexto, a fase da “leitura interpretativa”, assim caracterizada por Marconi e Lakatos (2003, p. 22-23):

[A leitura] interpretativa – relaciona as afirmações do autor com os problemas para os quais, através da leitura de textos, está-se buscando uma solução. Se, de um lado, o estudo aprofundado das ideias principais de uma obra é realizado em função dos propósitos que nortearam seu autor, de outro, o aproveitamento integral ou parcial de tais proposições está subordinado às metas de quem estuda ou pesquisa: trata-se de uma associação de ideias, transferência de situações e comparação de propósitos, mediante os quais seleciona-se apenas o que é pertinente e útil, o que contribui para resolver os problemas propostos por quem efetua a leitura. Assim, é pertinente e útil tudo aquilo que tem a função de provar, retificar ou negar, definir, delimitar e dividir

conceitos, justificar ou desqualificar e auxiliar a interpretação de proposições, questões, métodos, técnicas, resultados ou conclusões.

Desta forma, o referencial teórico da pesquisa foi constituído através da análise das fontes bibliográficas, utilizando as fases de leitura acima propostas. As informações das fontes consultadas que diziam relação ao tema e guardavam uma conexão lógica com a pesquisa foram selecionadas, fichadas, referenciadas e posteriormente utilizadas na construção da etapa teórica da presente pesquisa, que buscou subsidiar, a partir do conhecimento já construído sobre o tema, as etapas de investigação posteriores.

Após a construção do referencial teórico, a pesquisa prosseguiu com a análise das normas sobre a temática estudada, em atenção ao segundo objetivo específico, que constitui o Capítulo 4. Esta abordagem, do global ao local, é justificada pelas novas características do direito, com a interligação de diferentes ordens jurídicas. Considerando que o referencial teórico acentuou questões normativas ligadas a Direitos Humanos (vez que neste conceito podemos inserir o direito à cidade, o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito ao desenvolvimento sustentável etc.), utilizou-se como base de análise a “Proteção Multinível” dos Direitos, tal qual proposta por Marmelstein (2019).

Esta proteção multinível remonta à tendência atual de que os direitos humanos não podem ser analisados apenas sob o prisma das normativas internas de um Estado, vez que comportam interpretações também à luz de outros sistemas de normas produzidos no âmbito internacional. Neste sentido, Marmelstein (2019, p. 230) pontua que “para vencer os desafios comuns da humanidade foram criados vários centros de poder, sem subordinação entre si, que decidem casos dentro de sua esfera de competência”.

Galindo, Ureña e Pérez (2014, p. 27), recorrendo sobre a proteção multinível, apontam que “a integração nacional do direito internacional dos direitos humanos também transforma o quadro geral de mobilização social. Os movimentos sociais encontraram no direito internacional um instrumento para promover as suas reivindicações.”. Neste sentido, para conduzir a análise multinível dos direitos envolvidos no objeto de estudo, adotaram-se alguns critérios que permitiram a posterior seleção dos documentos analisados. Inicialmente, fixou-se como método de análise a extração dos princípios contidos nos textos analisados, para que fosse extraído o seu sistema de valores e as principais disposições acerca do tema.

Sundfeld (2009, p. 147) ressalta que “conhecer os princípios do direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente”. Adotando esta premissa, a fase de análise normativa concentrou-se, então, na análise principiológica.

Com relação aos documentos efetivamente analisados, optou-se por partir da escala global de proteção até que se chegasse ao nível local. Assim, o ponto de partida foi a documentação internacional sobre o tema. Utilizou-se a documentação do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), agência especializada da ONU dedicada à promoção de cidades mais sociais e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado.

A partida pela legislação internacional está fundamentada nas seguintes premissas: I - o direito à cidade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos humanos, e, como tal, possuem diretrizes e bases inseridas em documentos internacionais; II - nestes documentos internacionais, os países signatários assumem compromissos que guiam suas práticas internas; III - logo, a documentação internacional, que estabelece diretrizes, serve, em algum nível, como base e referência para a legislação interna e para as políticas públicas, nos temas de direito à cidade e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Já a escolha da documentação da ONU-Habitat funda-se nas seguintes premissas: I - o Brasil é signatário da criação da ONU e dela participa até os dias de hoje; II - a ONU possui agências destinadas a temas específicos, como é o caso da ONU-Habitat, que trata sobre assentamentos humanos, e cuja documentação é subscrita pelo Brasil, que assume compromissos ao assiná-la; III – então, considerando estes fatores, a documentação desta agência, por conter compromissos assumidos pelo Brasil, adequa-se à proposta de partida da legislação internacional e guia a legislação interna.

Deste modo, baseado no ponto de partida apontado, foram selecionados os dois documentos de referência, instituidores de diretrizes, atualmente adotados pela agência e dos quais o Brasil expressamente manifestou sua concordância, que foram: I – a Nova Agenda Urbana (A/RES/71/256), adotada em outubro de 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, conhecida como Habitat III. Esta agenda é um documento orientado para ação que definiu padrões globais para alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades; II - o texto final da Agenda 2030, aprovado na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2015, em Nova York-EUA.

Peres (2013, p. 408) afirma:

A globalização – maior interação cultural, política e econômica, devido, principalmente, à revolução nas comunicações, entre as nações do mundo - é um fenômeno que veio para ficar. Embora seus benefícios não sejam percebidos igualmente por todos os povos, parece que há consenso quanto à irreversibilidade do

processo. As jurisdições dos diferentes sistemas legais perde, a cada dia, sua dimensão territorial em favor da internacionalização. Os operadores do Direito do Brasil terão, conseqüentemente, que interagir com outros sistemas legais e seus juristas no processo de extensão dos efeitos pacificadores do Direito às relações entre as diferentes nações e entre suas populações. Ora, o diálogo acontecerá, necessariamente, utilizando-se de raciocínios lógicos e do método das ciências como seu eixo analítico.

Como se verifica, Peres (2013) menciona a importância de um diálogo entre os diferentes sistemas jurídicos para melhor compreensão de um fenômeno. De igual modo, Marmelstein (2019) aponta também para a importância deste diálogo, acentuado que não se trata da preferência por um sistema, mas sim da forma como os vários sistemas jurídicos interagem. Neste sentido, a abordagem multinível dos direitos abordados como objeto da pesquisa iniciou pela documentação internacional como forma de atuar em escalas: do nível global ao nível local (este último, englobando diretrizes nacionais e municipais sobre o tema). Desta feita, o passo seguinte da pesquisa residiu em selecionar as normas locais que foram analisadas, a partir dos critérios estabelecidos.

Para seleção das normas locais condizentes com o assunto, adotou-se o critério hierárquico do ordenamento jurídico brasileiro, que põe a Constituição como norma máxima. Foram verificadas, no texto constitucional, as normas referentes à política de desenvolvimento urbano, com ênfase no aspecto ambiental, e quais normas dela derivam diretamente (instrumentos previstos expressamente no texto constitucional). A partir desta análise, duas normas surgiram como passíveis de análise: a Lei Federal nº. 10.257/2001, que regula os artigos 182 e 183 da Constituição (referentes à política urbana), e é denominada Estatuto da Cidade, e a Lei Complementar nº. 42/2000, do município de Aracaju, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deste ente federativo.

No decorrer das pesquisas, surgiu a necessidade de trazer também para o estudo as disposições da Lei Orgânica Municipal de Aracaju, eis que ficou evidenciado que uma importante parcela da questão urbana/ambiental é tratada neste dispositivo legal. Deste modo, procedeu-se à extração dos princípios destas normas, e à análise de suas diretrizes gerais, buscando suporte em autores que tratam dos referidos temas para complementar e auxiliar a interpretação das informações levantadas.

Com relação a estas normas, foram analisados os princípios, as diretrizes e os objetivos gerais delas constantes. Conforme Gomes (2006, p. 39):

Doutrina e jurisprudência, no entanto, têm se permitido avançar sobre a força normativa dos princípios. Hoje, resta claro que eles não devem só orientar a interpretação das normas escritas em nosso ordenamento jurídico. Funcionam também

como parâmetros para condicionar a validade dessas mesmas normas e até de atos jurídicos: ambos (norma e ato) serão nulos quando violarem os princípios jurídicos. Há um dever generalizado de otimizar, com a maior intensidade possível, os valores e pressupostos albergados nos princípios.

Neste sentido, os princípios, as diretrizes e os objetivos destas normas possuem especial importância para análise, uma vez que orientam todo o sistema, estabelecendo as bases do desenvolvimento urbano – tanto no Estatuto da Cidade, quanto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. A análise consistiu em verificar não a submissão das normas nacionais às internacionais, mas sim a coerência do sistema, investigando se há um diálogo entre os diferentes níveis de garantia dos direitos, e como estas normas estão ou não sintonizadas em suas disposições, e os produtos desta etapa foram apresentados ao final.

No Capítulo 5, conduziu-se uma nova etapa da investigação. A partir das informações levantadas no capítulo anterior, iniciou-se a discussão acerca da efetividade das normas e dos documentos analisados. Neste momento, foi feita a verificação do potencial destes instrumentos para a promoção da justiça socioambiental em Aracaju, trabalhando com a sua efetividade, verificando se há o efetivo cumprimento das suas disposições. Para tanto, contextualizou-se historicamente o quadro de (in)justiça socioambiental encontrado em Aracaju, com pesquisa bibliográfica sobretudo em dissertações e livros históricos, e mediante a comparação de dados estatísticos fornecidos por órgãos oficiais.

Em seguida, foram extraídos os princípios ou ideais de Justiça Ambiental tratados por Acselrad, Mello e Bezerra (2009) para dar subsídio à etapa seguinte. Estes princípios foram subdivididos em tópicos, rediscutidos à luz da ideia de justiça socioambiental, e cada um destes tópicos analisou se as normas anteriormente estudadas, tidas como declarações de princípios que visam sustentabilidade e justiça no meio urbano, de fato albergavam disposições que dialogassem com os ideais de Justiça Socioambiental, ponto central do estudo.

Deste modo, uma vez pressuposto e demonstrado o quadro de injustiça socioambiental, foi verificada a efetividade normativa, o que pôde fornecer respostas ao problema de pesquisa e corroborar ou refutar a hipótese proposta. Foram adotados os conceitos de distinção entre comandos normativos e a realidade social, efetuando uma comparação, em alguns pontos, entre o que dispõe a norma e o que se verifica no mundo real. Foram apresentados alguns exemplos ilustrativos das práticas públicas com fatos ocorridos em Aracaju e que estão ligados aos ideais de Justiça Ambiental de Acselrad, Mello e Bezerra (2009), como forma de complementar as informações levantadas e auxiliar na compreensão do problema.

O percurso metodológico pode ser assim esquematizado:

Figura 1 - Percurso Metodológico



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Ao final, foram apresentadas considerações acerca do estudo, com sugestões de intervenção para a construção de um corpo legislativo que possibilite a promoção, de maneira mais enfática, de um quadro de justiça socioambiental no município. A resposta aos objetivos geral e específicos encontra-se em cada capítulo, e está sintetizada na discussão relativa às considerações finais.

3 BASES CONCEITUAIS: ÉTICA, JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL E QUESTÃO URBANA NA CONTEMPORANEIDADE

3.1 Ética e crise ambiental: a moderna relação homem-natureza

O impacto humano sobre a natureza tem sido tão significativo que muitos autores, como Bruno Latour (2014) e Gerard Delanty (2018), têm utilizado a expressão “antropoceno” para fazer referência à nova era do Planeta sob o domínio da exploração humana. Afirmar Delanty (2018, não paginado) que “o Antropoceno é, antes de tudo, um conceito temporal no tempo geológico: a Idade Humana. É a época em que os seres humanos provocaram uma grande transformação na estrutura física da Terra”.

A própria existência de um conceito como o “antropoceno” torna evidente o fato de que o ser humano figura atualmente como uma ameaça ao próprio planeta onde vive, e seu potencial devastador é tão grande que os autores já designaram uma era no tempo geológico para destacar o impacto das nossas ações. Gerard Delanty afirma ainda que este período coincide com “a transformação mundial provocada pelo capitalismo e pela ocidentalização” (DELANTY, 2018, não paginado), o que acrescenta uma espécie de catalisador à considerável gama de intervenções desordenadas na natureza que estão sendo promovidas por sujeitos específicos dentre os seres humanos.

Tal ritmo de devastação, segundo Larrère e Larrère (1997), ocasionou, dentre outros fatos, o reconhecimento, feito pela Conferência do Rio de Janeiro em 1992, de que há uma crise ambiental e que esta crise tem escala planetária. Apesar das críticas da autora à pouca efetividade das decisões tomadas nesta conferência, há importante destaque para a capacidade deste encontro ter posto o debate sobre a questão ambiental na agenda mundial.

Este reconhecimento da crise do meio ambiente também é discutido por Matos e Santos (2018, p. 197-198):

Nas últimas décadas, a tomada de consciência da crise do meio ambiente tem despertado a atenção de diversos países e suscitado importantes discussões sobre a modernidade, cujos riscos alcançaram proporções globais intensas que remontam à Revolução Industrial.

A citada crise ambiental, para Santos Filho (2015, p. 131), pode ser melhor avaliada como “[...] decorrência da hipertrofia e do esgotamento do paradigma ambiental da modernidade, construído a partir do século XVI e fundado inicialmente na ideia de emancipação do ser humano, com vistas a promover o bem-estar de toda a humanidade”.

Há, então, uma ligação da crise ambiental com o chamado paradigma da modernidade: o modo como nos relacionamos com a natureza tem relação direta com a mudança do paradigma científico ocorrido entre os séculos XVI e XVII, e que alteraram o modo de enxergar a relação do ser humano com a natureza. Matos e Santos (2018) apontam para o significativo avanço da ciência e da técnica, que, apesar de se revelar benéfico por um lado, colocou-nos no campo da imprevisibilidade e tornou a humanidade vulnerável as suas próprias criações.

Retomando a ideia do paradigma ambiental da modernidade apresentada por Santos Filho (2015), temos que seu fundamento está nas obras de Bacon, Galileu e Descartes, que propuseram um melhor conhecimento e controle sobre os processos naturais – e, muito embora tenham sido propostos limites éticos quando do surgimento deste novo paradigma, o nosso mau uso das técnicas acabou por, juntamente com outros fatores, lançar as bases da crise ambiental vivida atualmente (SANTOS FILHO, 2015).

Matos e Santos (2018, p. 198) apontam que “no meio ambiente, as consequências dessa modernidade têm dado sinais bastante evidentes de mudanças físicas no cenário mundial, a exemplo das alterações no clima, derretimento das geleiras e avanços no nível do mar [...] entre outros”.

Não se trata, porém, de atribuir à modernidade e ao progresso características exclusivamente negativas. Adverte Dupas (2007, p. 74) que “seria uma insensatez negar os benefícios que a vertiginosa evolução das tecnologias propiciou ao ser humano no deslocar-se mais rápido, viver mais tempo, comunicar-se instantaneamente e outras proezas que tais”. De fato, a evolução havida nos últimos séculos facilitou a vida de grande parte dos seres humanos, e mudou de forma radical o nosso modo de vida.

É constatável que hoje colhemos os frutos desta modernidade, principalmente no aspecto do desenvolvimento das comunicações e da informática. É fato que as novas tecnologias que nos conectam de forma instantânea, mencionadas por Dupas (2007) em trecho que destacamos acima, mudaram nosso ritmo de vida e tiveram a capacidade de alterar nossos interesses, nossas metas e nosso modo de enxergar a realidade.

Dupas (2007) adverte, contudo, que é preciso verificar a quem, de fato, serve o progresso que estamos tratando – adverte o autor que é necessário avaliar “quais os riscos e custos de natureza social, ambiental e de sobrevivência da espécie que ele está provocando; e que catástrofes futuras ele pode ocasionar” (DUPAS, 2007, p. 74). É a partir desta análise de riscos

e custos que, conforme já apontado pelos autores aqui referenciados, chegamos à discussão sobre a crise ambiental.

Esta crise ambiental, verificada por todos nós e atestada pela literatura sobre o tema, nos traz a uma discussão sobre o modo como lidamos com a natureza, e de que forma temos nos relacionado com ela. Matos e Santos (2018, p. 199) afirmam:

A crise ambiental com a qual nos deparamos provoca na sociedade a reflexão sobre a necessidade de mudanças de ordem ideológica e de valores da própria sociedade, exigindo repensar a ética do progresso que orienta a técnica, ao menos desde o início da modernidade.

Trata-se, portanto, de compartilhar a preocupação de Ivan Domingues, sobre a possibilidade de “revincular a ética, a ciência e a tecnologia, depois da grande cisão ocorrida no início dos tempos modernos” (DOMINGUES, 2004, p. 160).

Domingues (2004, p. 160) trata ainda sobre a necessidade de uma “rearticulação entre ciência, tecnologia e humanidades”, como “bases e condições para o surgimento de um novo humanismo”. De fato, não se trata de abandonar as inovações tecnológicas ou imputar à ciência a pecha de responsável pela crise – há de ter uma repactuação, que se fundará em um aspecto humanista e colocará novamente a ética como ponto central, basilar, desta nova era apontada pelo autor.

Afinal, a discussão sobre ética, nas lições de Santos (2018, p. 03), “[...] diz respeito à reflexão sobre a vida prática, ou seja, sobre a ação”. Dentro do estudo da ética, da reflexão sobre as ações humanas, surge ainda o debate acerca da ética ambiental: como devemos lidar com tudo que nos cerca? Qual a nossa relação com a natureza?

Diante do quadro discutido até aqui, apresenta-se como indispensável a reflexão sobre as nossas ações para com a natureza. É neste contexto que Larrère (2010) discute o papel das éticas ambientais no contexto da crise ambiental que vivemos (crise que, segundo a autora, corroborando os outros autores aqui apresentados, é produto das nossas ações técnicas).

Tal crise ambiental já foi conceituada pela autora como “uma enorme quantidade de danos precisos, de poluições localizadas, de perigos identificados, mas também catástrofes exemplares [...] e mesmo a provável ameaça que paira sobre os nossos recursos [...] ou sobre a nossa vida [...]” (LARRÈRE, 1997, p. 09).

Ensina Larrère, ainda, que “as éticas ambientais [...] destacam a convicção de que não basta trazer remédios técnicos para problemas técnicos” (LARRÈRE, 2010, p 10). É neste sentido que o pensamento de Larrère (2010) coaduna-se com o contexto da discussão ética que

inicia este tópico, conforme Santos (2018). Ao preceituar que não bastam os remédios técnicos, e sim uma “reflexão sobre o modo que nós podemos fazer face à crise [que] enseja valores e tem então uma dimensão ética” (LARRÈRE, 2010, p. 10), a autora destaca a centralidade da reflexão sobre nossas ações no contexto da crise ambiental.

Neste sentido, é importante trazer à tona as éticas ambientais discutidas por Larrère (2010), quais sejam, o biocentrismo, o ecocentrismo e o pragmatismo, para posteriormente entender a relação que elas possuem com o curso de ação humana exposto pelo referido documento.

Larrère (2010, p. 3-4) aponta que a ética ambiental biocêntrica “implica uma verdadeira conversão moral: trata-se de depreender do egoísmo das acepções morais tradicionais antropocêntricas [...], por descobrir o valor de tudo o que nos rodeia”.

Esta ética, também para Larrère (2010, p. 4) “não leva à proibição de qualquer intervenção na natureza que possa matar seres vivos (seria impossível), mas torna a justificação necessária”. Ela aponta, ainda, que, com o biocentrismo, “aqueles que propusessem atividades potencialmente perigosas que deveriam trazer a prova que os benefícios seriam tão grandes que justificariam nós sacrificarmos algo que tem valor intrínseco²”. Larrère apresenta ainda, inspirada em Aldo Leopold e Baird Callicott, a ética ambiental ecocêntrica, ou *Land Ethic*, que oferece um panorama mais holístico da análise ética da relação homem-natureza:

Alguns ambientalistas, como Baird Callicott, consideram que é preciso concordar com o valor não por causa dos elementos separados, mas ao conjunto que eles formam, a ‘comunidade biótica’. [...]. A diferença do biocentrismo, que insiste sobre o valor próprio, intrínseco, de cada entidade viva, considerada isoladamente, a ética de Leopold destaca sobre a interdependência dos elementos e seu comum pertencimento a um conjunto, o da ‘comunidade biótica’. (LARRÈRE, 2010, p. 5).

A ética ecocêntrica proporciona a visão do homem como parte da comunidade de seres vivos, ou seja, como parte integrante da natureza e não separado dela (em oposição à análise dicotômica homem-natureza). A partir dela, é possível ter um agir mais coletivo, que ressalte as responsabilidades do homem enquanto força transformadora da natureza à qual ele mesmo pertence.

Por fim, Larrère (2010) discute a ética ambiental pragmatista, por ela definida como inserida em “éticas contextuais e, por esta razão, relacionais: elas insistem sobre a inserção local

² Sobre “valor intrínseco”, Larrère (2010, p. 3), buscando inspiração em Kant, aponta que “tem um valor intrínseco tudo o que deve ser tratado como um ‘fim em si mesmo’, ou seja, a humanidade e, mais precisamente, todo ser racional”. A ética biocêntrica propõe que este valor intrínseco seja reconhecido à natureza como um todo.

dos problemas ambientais” (LARRÈRE, 2010, p. 11). A ética pragmatista apoia-se no “argumento do bom senso segundo o qual instrumentalizar a natureza não conduz necessariamente à sua destruição” (LARRÈRE, 2010, p. 8).

A importância da discussão ética é ainda reafirmada por Larrère (1997, p. 11), ao dizer que “admite-se agora com toda a naturalidade que as nossas relações com a natureza não dependem unicamente de capacidades técnicas, mas envolvem normas éticas”. Assim, surgem discussões sobre o que fazer e como fazer para superar a crise ambiental – e, mais além, discussões sobre a abrangência e a gravidade desta crise: ela impactaria igualmente todos os seres humanos que vivem no planeta?

Tais questões, como bem proposto por Larrère e Larrère, não demandam apenas remédios técnicos. O mau uso da natureza através da ciência e da técnica nos trouxe até a crise, mas não há uma resposta para ela que deixe de envolver a complexidade e a discussão pautada na interdisciplinaridade, para que se possa ter um horizonte de solução dos problemas pontuados.

Na obra “O Bom Uso da Natureza: Para uma Filosofia do Meio Ambiente”, Larrère e Larrère afirmam, neste contexto interdisciplinar, que a proteção da natureza não é uma ação isolada, comportando conexão com outras circunstâncias da vida. Segundo Larrère e Larrère (1997, p. 17):

Se o homem faz parte da natureza, não há razões para dramatizar. Não há que escolher entre a natureza e o homem. Podem ser ambos protegidos, é possível ligar a preservação da diversidade biológica, por exemplo, à defesa da diversidade cultural. Sobretudo se o homem está na natureza, é da natureza, a sua acção não é necessariamente perturbadora, pode mesmo ser benéfica. Descobre-se então que o problema não é ser pró ou contra a técnica, como se fosse possível renunciar à acção técnica. Como se pudéssemos voltar «a viver na floresta» não só «com os ursos» - esse retorno ao estado de natureza que Rousseau diz ser impossível -, mas como eles. O problema é outro: quer a técnica seja fruste ou sofisticada, quer seja aplicada individual ou colectivamente, é preciso que, ao aplicá-la, se faça dela o melhor uso

O que sustentam os autores é não é a supressão ou eliminação da técnica; ao contrário, Larrère e Larrère (1997) propõem que haja uma reflexão ética para que as nossas ações sejam tidas de modo a verificar o seu melhor uso. Para os autores, a ideia de bom uso, ou de melhor uso, embora vinda de tempos passados, ainda encontra sentido e respaldo na sociedade moderna.

Além disto, Larrère e Larrère (1997) apontam, no trecho acima transcrito, que a solução para a crise não deve envolver escolhas dramáticas, em alusão a uma visão que contempla ações

a um só tempo protetoras do homem, da cultura, da biologia, propondo que não há uma separação entre homem e natureza, nem uma fragmentação dos aspectos da vida, que estão todos, por si, interligados.

Estas questões podem ser vistas como um indicativo de que a crise ambiental não comporta apenas campos de estudos isolados, fragmentados, dispostos em blocos de saber que não se comunicam, como se numa rigidez disciplinar que não permite a comunicação entre várias áreas do saber. A solução passa por um debate entre os diversos campos do conhecimento, notadamente a questão da interdisciplinaridade.

Aprofundado o conceito de bom uso, e reforçando o caráter de comunicação dentre diversas disciplinas, Larrère e Larrère (1997, p. 18) apontam:

Falar de bom uso é dizer que não podemos utilizar simplesmente a natureza, mas que devemos determinar os critérios do seu uso. A crise ambiental reafirmou a importância da avaliação. Para isso mobilizaram-se as disciplinas tradicionalmente normativas, o direito, a economia, aplicadas a novos objectos: procurou-se definir o «património comum», a sociedade interrogou-se sobre a patenteabilidade do ser vivo, tentou-se «internalizar as externalidades» (atribuir um valor fictício às bases ambientais de certas actividades técnicas). Surgiram novas formas de avaliação, visando atribuir aos elementos naturais um «valor intrínseco» que não seja redutível a um valor instrumental ou económico.

Neste contexto, portanto, é possível identificar que há um campo interdisciplinar para solução da citada crise. Santos Filho (2015) destaca que a crise ambiental demanda um diálogo interdisciplinar, uma vez que envolve várias áreas do conhecimento, sendo reducionista tratá-la apenas sob a ótica de disciplinas específicas. Deste modo, parece seguro afirmar que, partindo da premissa que a ética cuida da dimensão da ação, da reflexão, enfim, da forma como agimos e como isto impacta o mundo ao nosso redor, o debate sobre a questão ambiental pressupõe uma dimensão ética importante e dela não pode se afastar.

Especificamente sobre a discussão tratada neste estudo, a ética ligada à justiça ambiental tem uma forte conexão, vez que a crise ambiental aqui discutida reflete o modo como os tomadores de decisão agem e como a sociedade se articula para decidir o próprio futuro; tal instância de decisão sobre questões ambientais, contudo, nem sempre reflete a vontade da maioria, como também por vezes desrespeita questões particulares de direitos das minorias.

Isto conduz à análise de Acsehrad, Mello e Bezerra (2009, p. 11), que afirmam que “a degradação ambiental não é ‘democrática’” – referindo-se a uma injusta distribuição dos prejuízos causados pela intervenção humana na natureza, geralmente atingindo populações socialmente menos favorecidas.

Gilberto Dupas (2007, p. 73, grifos nossos) afirma que:

No alvorecer do século XXI, o paradoxo está em toda parte. A capacidade de produzir mais e melhor não cessa de crescer e é assumida pelo discurso hegemônico como sinônimo do progresso trazido pela globalização. Mas esse progresso, discurso dominante das elites globais, traz também consigo exclusão, concentração de renda, subdesenvolvimento e graves danos ambientais, agredindo e restringindo direitos humanos essenciais.

Discutir a justiça ambiental é importante, sobretudo, para compreender o fenômeno da distribuição desigual dos riscos, prejuízos e benefícios. É próxima a ligação entre a justiça ambiental e o modo como nos relacionamos com a natureza – afinal, a realização ou não da primeira depende diretamente da segunda. A preocupação ética, portanto, não exclui a preocupação com os próprios homens, como afirma Larrère (1997, p. 17):

Se o homem faz parte da natureza, não há razões para dramatizar. Não há que escolher entre natureza e homem. Podem ser ambos protegidos, é possível ligar a preservação da diversidade biológica, por exemplo, à defesa da diversidade cultural. Sobretudo se o homem está na natureza, é da natureza, a sua ação não é necessariamente perturbadora, pode mesmo ser benéfica.

Mostra-se, portanto, que a discussão sobre justiça ambiental tem bases éticas, e, apesar de poder soar como antropocêntrica num olhar preliminar (afinal, preocupa-se com os impactos sobre os homens), podemos afirmar que sua concepção está mais ligada a um olhar ecocêntrico, onde o homem está na natureza juntamente com todas as outras formas de vida, com base nas lições de Ferreira e Bomfim (2010, p. 39):

Em 1974, Igancy Sachs apresentou um conceito ampliado: o ecodesenvolvimento que se apóia (sic) no tripé formado pelas dimensões econômicas, sociais e ecológicas. Esta ampliação se coloca como caminho de substituição do paradigma utilitário para uma visão das relações socialmente justas do homem e da natureza, elaborando seis conceitos básicos: a) satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação da população envolvida; d) a preservação dos recursos naturais; e) a elaboração de um novo sistema social; f) a elaboração de programas de educação.

Com base no excerto acima transcrito, é possível associar os conceitos básicos de Sachs às questões ligadas à justiça ambiental. Não se trata, portanto, de resumir a preocupação ambiental aos homens e às consequências sobre eles, numa forma de “solidariedade antropocêntrica”, mas de, assumindo que temos uma responsabilidade com as outras formas de vida, atuar, paralelamente, para que as nossas ações, além de respeitarem o meio ambiente, agindo com prudência, também possam distribuir riscos e benefícios de forma justa entre os próprios homens.

Retomamos, então, as lições de Larrère (1997) de que não há necessidade de escolher homem e natureza para proteger: ambos podem ser protegidos, e é justamente neste aspecto que

atuam as discussões sobre a justiça ambiental. É neste sentido que as ações humanas, especialmente nos últimos séculos, têm impactado a Terra de modo significativo, e repercutindo sobre os próprios humanos.

Como, então, propor uma análise ética das nossas atitudes? Estaria o ser humano interessado no debate ético, no futuro do planeta? Ou haveria outros interesses subjacentes que justificariam a exploração desmedida dos recursos naturais? A partir do já afirmado por Acsegrad, Mello e Bezerra (2009) sobre o caráter antidemocrático da degradação ambiental, algumas destas perguntas podem encontrar respostas em exemplos do passado.

Provavelmente, os grandes tomadores de decisão – sejam governos, empresas, organismos internacionais ou, principalmente, instituições financeiras globais – sabem dos riscos e das consequências das ações que levam a cabo, apoiam ou fomentam, mas adotam estratégias para que haja uma canalização dos efeitos destas ações para determinados grupos populacionais, conforme o clássico exemplo do *Memorando Summers*, assim descrito por Acsegrad, Mello e Bezerra (2009, p. 7):

Em 1991, um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial trazia a seguinte proposição: “Cá entre nós, o Banco Mundial não deveria incentivar mais a migração de indústrias mais poluentes para os países menos desenvolvidos?”. Lawrence Summers, então economista chefe do Banco Mundial e autor do referido documento, apresentava três razões para que os países periféricos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente: 1) o meio ambiente seria uma preocupação “estética” típica apenas dos bem de vida; 2) os mais pobres, em sua maioria, não vivem o mesmo tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental [...]; 3) pela “lógica” econômica, pode-se considerar que as mortes em países pobres têm um custo mais baixo do que nos países ricos, pois seus moradores recebem salários mais baixos.

O *Memorando Summers* é um exemplo que demonstra que, para além de uma discussão sobre nossa relação com o meio ambiente e como nossas ações produzem significativo impacto na natureza, é necessária uma discussão ampla sobre como estas mesmas ações, para além de causarem impacto na natureza, produzem também consequências desiguais para os próprios seres humanos.

A discussão sobre o assunto externado pelo *Memorando Summers* tem lugar, precisamente, no debate sobre a ética. Diante deste quadro, percebe-se que o debate em busca de uma ética ambiental que oriente as nossas ações para com a natureza e nos sirva de reflexão das nossas decisões ligadas à vida prática é vasto e comporta uma pluralidade de posições.

Contudo, retomando o exemplo do *Memorando Summers*, é visível que há uma necessidade premente de rever o modo como lidamos com a natureza; para além dos problemas existentes na relação homem-natureza, e se há ou não valor intrínseco nos seres não-humanos,

é preciso se preocupar também com a relação homem-natureza-homem (ou, como a relação de determinados homens com a natureza pode prejudicar outros homens, e não necessariamente os prejudicados coincidem com os responsáveis pela degradação ambiental).

Partindo da premissa de que a “humanidade” não é uniforme, e que as consequências da intervenção humana na natureza não são igualmente distribuídas, temos que os homens, dotados de racionalidade, têm explorado as desigualdades existentes em níveis sociais e econômicos para redistribuir, em favor de alguns e em desfavor de tantos outros, os impactos provocados pela ação antrópica na natureza – este último aspecto, conforme Acsehrad, Mello e Bezerra (2009).

Assim, os humanos que ordenam e/ou executam empreendimentos ou ações que provocam a degradação ambiental não são, necessariamente, os mesmos homens que sofrem os impactos destas ações ou empreendimentos (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). Há, neste processo, uma questão ética já explicitada, que transcende a análise apenas da relação homem-natureza.

Estamos tratando do que Acsehrad, Mello e Bezerra (2009) denominaram de “Injustiça ambiental”, como contraponto daquilo que o autor chama de “Justiça ambiental”, o norte a ser seguido para a busca de uma relação mais justa entre homem-ambiente-homem. Tal busca por uma ação humana sobre a natureza que seja justa para com os outros homens tem ligação com a democracia e a participação popular nos espaços públicos (ACESELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

3.2 A introdução das questões ambientais no espectro normativo

Antes mesmo da inserção de normas ambientais no ordenamento jurídico brasileiro, o movimento ambientalista já dava mostras, pelo mundo, da necessidade de se adequar o sistema jurídico às novas demandas ambientais. Esta situação pode ser vista em Carson (1962, p. 15):

Se a Constituição (Bill of Rights) não contém a garantia de que o cidadão deve ser protegido contra venenos letais distribuídos tanto por indivíduos privados quanto por representantes oficiais do governo, isso ocorre certamente porque nossos antepassados, apesar da sua considerável sabedoria e previdência, não podiam imaginar tal problema à época da sua elaboração.

Acerca do pensamento de Rachel Carson acima exposto, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 36) comentam que a reflexão da autora “alcança a questão ecológica em todas as suas dimensões, considerando, em especial, o conteúdo da passagem destacada no sentido da

importância da inclusão da proteção do ambiente no catálogo dos direitos fundamentais (Bill of Rights) dos nossos sistemas jurídicos”.

Esta mudança na forma de pensar da sociedade, através de movimentos sociais e ambientais, traz à tona a questão das lutas para que, enfim, o sistema jurídico abarcasse também a proteção ambiental. Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 44) apontam para uma “sequência lógica dos fatos, ou seja, a partir da constatação da poluição e degradação dos recursos naturais é que os valores ecológicos emergiram e se legitimaram nas relações sociais”.

Esta legitimação é importante para explicar a etapa seguinte no processo de inserção da proteção ambiental no sistema jurídico. Prosseguem Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 44) afirmando que “a legitimação social em questão precede e se coloca como premissa à consagração – ocorrida mais recentemente – da proteção jurídica do ambiente e, consequentemente, a “juridicização” dos valores ecológicos”, o que significa que esta etapa – a das lutas sociais encampadas pelos movimentos da sociedade civil organizada – foi crucial para que se chegasse ao nível de proteção atual – aqui, sem juízos de valor sobre se esta proteção é ou não satisfatória.

Dallari (2009, p. 204) aponta:

Independentemente da ameaça representada pela energia nuclear e por sua eventual utilização para fins bélicos, a evolução tecnológica sem precedentes e a expansão da atividade econômica a ela associada que se verificarão nas décadas posteriores ao final daquele conflito mundial fizeram com que o impacto da atividade humana sobre o meio ambiente também aumentasse significativamente, provocando o realce do tema na agenda da comunidade internacional, que, desde o início, o enfocará em associação com o tema dos direitos humanos.

É importante, neste quadro, trazer os Direitos Humanos à discussão. É fato notório que a expressão “Direitos Humanos” recebeu um estigma nos tempos presentes, sendo muitas vezes associada tão somente à defesa de pessoas que cometeram crimes. Falar em Direitos Humanos, no entanto, possui um conceito mais abrangente, configurando um rol de direitos que visa conferir qualidade de vida a todas as pessoas.

O próprio direito ao meio ambiente equilibrado, presente no art. 225 da Constituição Federal, é entendido hoje como um direito humano. Compreender a temática ambiental de modo associado aos Direitos Humanos pode contribuir para que se compreenda, de forma clara, a importância das lutas sociais e dos movimentos de direitos humanos para as causas ambientais, inclusive.

Desta forma, a compreensão do carácter fundamental do meio ambiente na ordem jurídica é basilar para que nos debrucemos sobre o tema, pois entendemos que, como um direito destinado a todas as pessoas, é essencial que a tomada de decisões que versem sobre questões ambientais deve ocorrer em ambientes democráticos, plurais e representativos, para avançar cada vez mais em direção a um quadro onde se possa melhorar a qualidade de vida.

Diante deste quadro, é importante compreender como a sociedade se organiza para uma tomada de decisões em matéria ambiental. Estas estruturas cooperam para a busca de um modelo justo de distribuição de benefícios e riscos em matéria ambiental? Estas indagações têm especial relevância para a compreensão da normatização em matéria ambiental, e também de como se estrutura a justiça ambiental, que será tratada a seguir.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estimula a participação popular (LOPES, 2006) e, embora o artigo 14 do texto constitucional preceitue que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto” (BRASIL, 1988, não paginado), as hipóteses de influência do povo nas decisões políticas não se restringem ao exercício do voto.

Tomando por exemplo o caso brasileiro, e tratando especificamente sobre as questões ambientais inseridas dentro de um contexto de participação popular, José Sergio Leite Lopes (2006, p. 52) afirma que:

A experiência dos movimentos sociais brasileiros surgidos no processo de redemocratização e de luta contra o regime autoritário propiciou a busca por políticas públicas favorecendo uma maior participação popular. A Constituição de 1988 estimula tais práticas. Essa seria uma nova forma de gerir a coisa pública, e o conjunto do Estado vai nessa direção.

Os movimentos sociais referidos pelo autor, bem como as comunidades organizadas e outros atores sociais, atuam no que Jürgen Habermas chamou de esfera pública, descrita pelo filósofo alemão como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*” (HABERMAS, 2011, p. 93). Estes movimentos sociais, sobretudo aqueles ligados à questão ambiental, possuem papel fundamental, dentro do Estado Democrático de Direito, para a democratização dos espaços e para a luta por melhorias nas condições de vida da população.

Silva (2002, p. 162), comentando a obra de Habermas³, aponta que a esfera pública é:

[...] um sistema de detecção de problemas sociais, uma concepção que Habermas ainda recentemente reiterou. Por outro lado, a esfera pública é igualmente capaz de problematizar estes problemas por si detectados e identificados. Para que desempenhe

³ A citação está conforme fonte, escrita na língua portuguesa utilizada em Portugal, sendo mantida a transcrição na forma original para preservar o contexto original.

correctamente esta função, deverá tematizá-los, apresentar possíveis soluções e dramatizá-los de modo a que os complexos parlamentares os encarem como tópicos de discussão. Aqui, a esfera pública assume a capacidade de tematização ou problematização dos problemas sociais por si detectados.

Habermas, em sua obra “Direito e Democracia: entre facticidade e validade”, afirma que a esfera pública influencia a tomada de decisões por parte do poder político, poder institucionalizado, que efetivamente implementa as políticas públicas (HABERMAS, 2011). Neste sentido, há, dentro da própria esfera pública, uma luta por influência na formação da opinião pública, e desta luta também participam os movimentos sociais de luta pela questão ambiental.

Estes conflitos são assim descritos por Habermas:

Na esfera pública luta-se por influência, pois ela se forma nessa esfera. Nessa luta não se aplica somente a influência política já adquirida (de funcionários comprovados, de partidos estabelecidos ou de grupos conhecidos, tais como o Greenpeace, a Anistia Internacional, etc.), mas também o prestígio de grupos de pessoas e de especialistas que conquistaram sua influência através de esferas públicas especiais (por exemplo, a autoridade de membros de igrejas, a notoriedade de literatos e artistas, a reputação de cientistas, o renome de astros do esporte, do showbusiness, etc.). (HABERMAS, 2011, p. 96).

Desta forma, segundo o filósofo alemão, a luta por influência é central no contexto da esfera pública. Por isto que ela é tão importante, já que, como asseverado por Silva (2002, p. 162), a esfera pública tem:

[...] capacidade de resolução destes problemas é reduzida. Estes deverão ser encaminhados, de acordo com a proposta de Habermas, através de canais comunicativos parlamentares e judiciais, para o sistema político, o único domínio com capacidade de formação de vontade ou tomada de decisão. De qualquer forma, a função da esfera pública não termina aqui: deverá ainda supervisionar o tratamento que o sistema político aplica a estes problemas.

Assim, é a esfera pública o local onde se formam as opiniões e se colhem as demandas, mas apenas o sistema político pode tomar decisões. Desta forma, explica-se o conceito de Habermas segundo o qual a esfera pública não é uma organização ou uma instituição, não tem estrutura normativa e não é um sistema (HABERMAS, 2011), sendo, em sua definição, um “fenômeno social elementar” (HABERMAS, 2011, p. 92). Lopes, contudo, afirma que não há, necessariamente, uma relação entre participação e resultados efetivos, pois “nem sempre as formas e os instrumentos participativos oferecidos por essas políticas encontram eco nas práticas da população ou na pequena política local. E nem sempre as propostas políticas democráticas sabem lidar com as demandas da população” (LOPES, 2006, p. 52).

No Brasil, a participação popular na formulação de políticas ambientais encontra lugar em, pelo menos, dois documentos ou planos de ação: a Agenda 21⁴ e a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁵. Sobre a Agenda 21, Lopes (2006, p. 40-41) afirma que ela:

[...] repercute no interior de países signatários, como é o caso do Brasil, o governo federal desencadeando um processo de feitura de uma Agenda 21 brasileira, convocando especialistas, ONGs e outras entidades para uma elaboração coletiva, governos estaduais fazendo processo similar e governos municipais ou consórcios locais também realizando planejamentos locais. O Ministério do Meio Ambiente dispõe de um fundo para financiar projetos locais de Agenda 21 para os quais os municípios concorrem apresentando propostas

A participação popular, portanto, afigura-se fundamental para a luta em defesa de políticas ambientalmente mais justas, mas nem sempre é garantia de que haverá uma efetiva implementação da agenda demandada pela população. Como visto a partir das lições de Habermas e dos demais autores referenciados, a decisão cabe, em última instância, ao poder político.

Apesar de ter uma constituição mais antiga em relação a outros instrumentos normativos, a discussão acima demonstra que a Agenda 21 possui papel de destaque na atual composição de órgãos colegiados de discussão em matéria ambiental, a exemplo dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, instituídos pela PNMA. Estes Conselhos, embora não tenham competência normativa (e, portanto, não podem editar leis, decretos, e demais instrumentos normativos) são (ou, ao menos, deveriam ser) importantes instâncias de participação da população em geral e, especificamente, dos movimentos sociais, e assim estão descritos nas lições de Souza:

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente têm respaldo legal na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 e amparo jurídico na cidadania como princípio essencial ao estado democrático de direito previsto na Constituição Federal. A construção de políticas ambientais democráticas e participativas prescinde da atuação dos COMDEMAS, os quais devem originariamente ter clareza da sua atuação autônoma, fiscalizadora e pautada nos parâmetros que a democracia em sua dimensão participativa estabelece (SOUZA, 2008, não paginado).

Estes Conselhos, contudo, possuem algumas especificidades que podem ser inibidoras da participação popular, conforme alerta Lopes:

A etnografia de situações como as de conselhos municipais de meio ambiente e de audiências públicas pode mostrar os efeitos de dominação exercidos pela presença

⁴ A “Agenda 21”, segundo BRASIL (2018, não paginado) “pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”

⁵ Instituída pela Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981).

técnica de expertise, bem como o abafamento e a falta de espaço de diálogo com o saber leigo (LOPES, 2006, p. 52-53).

Verifica-se, portanto, que há uma relação de domínio entre saberes técnicos e saberes populares nestes conselhos, o que pode prejudicar o exercício da democracia em seus debates. Desta forma, não há garantia de um debate efetivo apenas pela presença numérica de pessoas que representem determinadas demandas ou causas ambientais.

Tal constatação apontada por Lopes também guarda relação com as afirmações de Habermas, de que o espaço público – ou a esfera pública – é palco de luta por influência, uma vez que a correlação de forças parece, à vista do pesquisado, ser determinante para a formação da opinião que será levada para as instâncias efetivamente decisórias, institucionalizadas, ligadas ao poder político.

Sobre isto, o próprio Habermas (2011, p. 95-96) ensina que “pessoas ou instituições, por exemplo, podem gozar de uma reputação que lhes permite exercer influência sobre as convicções de outras pessoas, sem ter que comprovar competências e sem ter que dar explicações”.

Essencial para este estudo, portanto, é compreender como a questão ética, ligada às questões relacionadas à democracia, conectam-se com o debate sobre a justiça ambiental. Tal conexão pode ser apontada a partir das discussões havidas neste tópico.

A partir do pesquisado, podemos indicar que a esfera pública funciona como *locus* de recepção das demandas sociais, formação da opinião pública e diálogo com o poder político, que efetivamente toma as decisões e formula as políticas públicas. Para além dos conhecidos problemas de representação social nos espaços de poder, há ainda o jogo de influências dentro da própria esfera pública, o que pode tornar invisíveis demandas sociais legítimas e que correspondem a reivindicações por justiça ambiental e por direitos ambientais. Desta forma, a democracia, embora formalmente estabelecida, não garante que a população menos favorecida social e economicamente terá suas demandas atendidas.

Tal circunstância demonstra, ainda, que o modo como os tomadores de decisão, em última instância, agem para formular e implementar as políticas públicas ambientais, é objeto de discussão sob uma perspectiva ética, já que são seres humanos definindo normas (inserindo-se, portanto, no domínio da moral), mas orientados por uma reflexão sobre o seu agir, o que se insere no campo da ética.

Diante deste quadro é que temos, portanto, a atual situação normativa brasileira. Reconhecendo direitos consagrados internacionalmente em documentos assinados por dezenas de países e que refletem a preocupação ambiental, o Brasil intensificou, sobretudo a partir dos anos 1970, a produção de normas ambientais, conforme já fora dito. A ligação da ciência jurídica com as ciências ambientais pode ser vista em várias interfaces, e quando falamos em “processo de ambientalização das normas jurídicas brasileiras” estamos tratando necessariamente, mas não exclusivamente, sobre o ramo do Direito que é massivamente dedicado às ciências ambientais: o Direito Ambiental.

Tal “ambientalização” do Direito, que podemos conceituar como a inserção de normas de conteúdo ambiental, voltadas para a questão ambiental, no sistema jurídico brasileiro (definição do autor) coincide com a quebra de paradigmas e ressignificação de instituições jurídicas.

De fato, o lançamento das bases teóricas para a ambientalização do Direito brasileiro acompanhou todo o contexto de crise ambiental já discutido, o que culminou na edição de normas jurídicas direcionadas à proteção ambiental – quer seja normas específicas para este fim, quer sejam normas que tratem de questões variadas, mas que tenham uma orientação voltada para a questão ambiental.

Paulo Nader (2014) aponta que o Direito é dividido em ramos, campos específicos que objetivam o estudo setorizado de determinadas questões atinentes ao ordenamento jurídico. Adverte Nader (2014, p. 339), contudo, que:

O ordenamento jurídico é um conjunto harmônico de regras que não impõe, por si, qualquer divisão em seu campo normativo. A setorização em classes e ramos é obra de iniciativa da Ciência do Direito ou Dogmática Jurídica, na deliberação de organizar o Direito Positivo, para fazê-lo prático ao conhecimento, às investigações científicas, à metodologia do ensino e ao aperfeiçoamento das instituições jurídicas

A lição de Nader demonstra que, muito embora haja uma divisão em ramos para fins didáticos e metodológicos, o ordenamento jurídico – que pode ser compreendido como o conjunto de normas aplicáveis a um determinado sistema legal – é uno. Isto significa que, conforme exposto na abertura deste tópico, o sistema jurídico ambiental brasileiro, se assim puder ser denominado, não se restringe unicamente às normas categorizadas como de “Direito Ambiental”. Encontramos normas de conteúdo ambiental em legislações que não são, necessariamente, objeto de estudo principal do Direito Ambiental.

Santos (1999, p. 03) trata deste momento como um “reencontro da ética com o direito”, ao assinalar que:

[...] a evolução do ideário ambientalista assinala os movimentos, aliás nem sempre retilíneos, da consciência ecológica mundial e se beneficia, até certo ponto, da renovação de prestígio da teoria ética. E esta, por seu turno, superando os limites da ética tradicional, que se concentrava em universos relativamente pequenos [...] retrabalha os conceitos éticos em forma universalizante. É uma ética que conduz à responsabilidade também sobre os não-vizinhos, os distantes, os invisíveis e os humanos que ainda não nasceram e que inclusive poderão não nascer – portanto, os humanos apenas possíveis, que habitarão o planeta Terra em outro milênio, se ela (sic) sobreviver à destruição.

Tal momento relatado por Santos (1999) coincide com o momento tratado por Larrère (2010), acerca do reconhecimento global de que estamos em crise ambiental. Isto nos conduz à contatação de que, no Brasil, as questões ambientais têm sido inseridas nas normas jurídicas de forma relativamente recente. Santana (2011) assevera que, por mais que haja uma relação entre homem e meio ambiente, não faz muito tempo que houve uma tomada de consciência com relação ao uso racional e não ilimitado dos recursos, e a necessidade de uma tutela jurídica destas situações.

É por isto que hoje falar em “Direito Ambiental” é mais que falar apenas nas leis que tratam do meio ambiente natural em específico, mas é tratar de um processo que passa a transpor a preocupação ambiental para os demais campos da área jurídica, como questões atinentes ao direito à cidade e, em especial, a questões como moradia, mobilidade urbana e equipamentos públicos, a exemplo do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) e da própria Constituição Federal, no art. 225 (BRASIL, 2018), que será discutido mais adiante.

Este processo é verificável até mesmo em ramos do direito antes tidos como essencialmente privados, onde a autonomia da vontade das partes prevalecia sobre o interesse público, a exemplo do Direito Civil. O Código Civil de 2002, por exemplo, ao tratar sobre a criação de fundações privadas, em rol restritivo, permite que tais entidades sejam criadas para a defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2002).

Não se pode olvidar, ainda, a significativa contribuição que as ciências jurídicas, através da produção normativa, podem dar às ciências ambientais, através da criação de mecanismos e instrumentos que resguardecam a proteção do meio ambiente natural e expressem compromisso com a sustentabilidade.

É neste contexto, por exemplo, que um dos recortes possíveis para estudar as interfaces existentes entre o Direito e as questões ambientais é analisar o desenvolvimento urbano, o futuro das vidas nas cidades. E este é um problema que desperta o interesse de estudo sob a

perspectiva dos Direitos Humanos. Citam-se ao menos dois: o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Analisar a interface entre as questões ambientais e o Direito tem importância evidenciada quando constatamos que o sistema de normas regulado por este último tem a possibilidade de orientar o comportamento social, regulando a ação antrópica sobre o meio ambiente natural. Desta forma, torna-se importante compreender os caminhos percorridos pelo Direito em direção à sustentabilidade, para compreender a construção dos instrumentos jurídicos atinentes a esta matéria.

A “ambientalização do Direito” já possui lugar na literatura jurídica brasileira. Antônio Herman Benjamin (2007), já trata sobre o tema sob a perspectiva do que ele chamou de “Ecologização da constituição”.

Ensina Benjamin que “[...] é a crise ambiental, acirrada após a Segunda Guerra, que libertará forças irresistíveis, verdadeiras correntes que levarão à ecologização da Constituição, nos anos 70 e seguintes” (BENJAMIM, 2007, p. 59). Ao falar desta “ecologização”, o autor passa a mensagem de que, apesar de a Constituição brasileira possuir um capítulo específico para o meio ambiente, a sua principal característica é orientar a preocupação ambiental em todo o seu texto.

Por seu turno, Talden Farias expõe a configuração jurídica das questões ambientais no novo sistema constitucional brasileiro (pós-1988), ao ensinar que “a Lei Fundamental de 1988 atribuiu ao meio ambiente uma configuração jurídica diferenciada, ao classificá-lo como direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]” (FARIAS, 2017).

Esta configuração jurídica exposta por Farias e por Benjamin tem base, sobretudo, no art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, não paginado):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Estes autores, que, nas obras citadas, debruçam-se especificamente a tratar das interfaces entre o Direito e as questões ambientais, expõem o fenômeno da ambientalização do Direito, destacando dois importantes pontos: o primeiro, o reconhecimento do meio ambiente como um direito da pessoa, direito fundamental; o segundo, o processo de ambientalização do Direito, com a existência de normas jurídicas orientadas pela questão ambiental em ramos do Direito que não são, necessariamente, voltados à proteção e defesa do meio ambiente.

Com relação ao meio urbano, ou seja, às cidades brasileiras, há um arcabouço de legislações ambientais no Brasil, e elas interagem com a questão do direito à cidade. A começar pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), que reconhece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma textual, e preocupa-se com a sustentabilidade, ao prescrever o dever de defesa e preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

De igual modo, a Constituição Federal prevê também diretrizes para formulação da política urbana (BRASIL, 1988), elevando esta questão a nível constitucional, num movimento que, ao menos teoricamente, confere a esta questão uma importância de nível máximo no ordenamento jurídico nacional.

A Constituição reconhece ainda o direito à cidade, ao traçar diretrizes gerais para a política urbana. Merece destaque também o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), que trata sobre a ocupação do espaço urbano. Amélia Perche trata do Estatuto das Cidades ao pontuar que este diploma legal “contém os mecanismos jurídicos necessários para propiciar mudanças inéditas na condução da política urbana, uma vez que conferem destaque à participação dos habitantes da cidade [...]” (PERCHE, 2016).

O Estatuto das Cidades tem especial relevância ao tratar de uma política urbana, estabelecendo diretrizes de ação e normas propriamente ditas. É através dele, portanto, que verificamos uma das interfaces entre o Direito e as questões ambientais: a preocupação das ciências jurídicas, através desta norma, na construção de cidades sustentáveis, através da

regulamentação da matéria. As cidades sustentáveis estão, inclusive, na pauta da “Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Um dos itens desta agenda é “Cidades e comunidades sustentáveis”.

A sustentabilidade não depende unicamente do Direito. Por isto mesmo, a perspectiva analisada é interdisciplinar. Gurski e Souza-Lima (2016) preceituam que “[...] essa perspectiva interdisciplinar do Direito Ambiental, sintetizada na norma ambiental, utiliza-se dos diversos conhecimentos, inclusive da norma jurídica, para instrumentalizar o objeto próprio de sua ciência, o meio ambiente.”.

Assim, a literatura jurídica é concordante no sentido de traçar interfaces entre o Direito e as questões urbanas e ambientais. O Direito é um dos instrumentos para proteção e preservação do meio ambiente, para o adequado uso do solo urbano e para a construção de uma sociedade sustentável. Sua contribuição pode advir através do seu sistema normativo, com o sistema de regras e sanções, sendo necessário também avaliar não somente a construção destas normas, mas também a sua efetividade.

3.3 Questão urbana: a problemática das cidades brasileiras

As cidades brasileiras apresentam problemáticas similares, acentuadas pelo seu tamanho e sua região, mas que quase sempre orbitam em torno de problemas de emprego, esgotamento, lazer, água, etc. (SANTOS, 2013a). Neste sentido, a crescente urbanização brasileira tem agravado estes problemas, sobretudo quando consideramos que as cidades, cada vez mais, têm sido ocupadas sem a total observância da legislação brasileira que trata sobre planejamento urbano.

Inicialmente, abordando uma questão sobre o uso da natureza e a construção de cidades, Larrère e Larrère (1997, p. 193) pontuam:

Após o terremoto em Lisboa, Rousseau lembra aos seus concidadãos que não é porque se constroem cidades que elas ficam ao abrigo das forças naturais. Os homens continuam a estar expostos aos perigos vindos da natureza e muitas vezes dos seus próprios actos: certas formas de comandar a natureza têm efeitos prejudiciais.

O que se extrai deste pensamento de Larrère e Larrère (1997) é que, além de a construção das cidades não colocar os cidadãos ao “abrigo das forças naturais”, parece correto afirmar que o que determina a ação das forças naturais não é propriamente o modo urbano de vida, mas a forma como se “comanda” a natureza, ou, trazendo à nossa realidade do objeto de estudo, a forma como se constrói e se pensa a cidade.

O que há, então, é a necessidade de se pensar uma nova forma de planejar, ocupar, ordenar e utilizar o local onde – por uma diversidade de fatores – é construída uma cidade. É necessário haver uma relação intrínseca entre este planejamento e um bom uso da natureza, para não ocasionar os “efeitos prejudiciais” apontados por Larrère e Larrère.

Esta busca por um novo planejamento das cidades, e por um modelo de cidade sustentáveis (compreendendo, portanto, os aspectos sociais, econômicos e ambientais) é assim retratada pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2019):

Buscar um melhor ordenamento do ambiente urbano primando pela qualidade de vida da população é trabalhar por uma cidade sustentável. Melhorar a mobilidade urbana, a poluição sonora e atmosférica, o descarte de resíduos sólidos, eficiência energética, economia de água, entre outros aspectos, contribuem para tornar uma cidade sustentável.

O atual quadro vivido pelas cidades brasileiras, contudo, não é explicado apenas pelo tamanho e pela crescente urbanização. Há um papel fundamental do contexto da crise ambiental relatado alhures. Nos ensinamentos de Milton Santos, “o modelo de crescimento capitalista adotado pela maioria dos países subdesenvolvidos, somado à explosão demográfica, resultaram numa explosão urbana e concentração de riqueza e pobreza nas cidades” (SANTOS, 2013b, p. 57). O modelo econômico capitalista, portanto, tem parcela de responsabilidade nas desigualdades urbanas, produzindo e reproduzindo desigualdes sociais, ambientais e econômicas.

Um conceito que pode ser utilizado para compreender este fenômeno é também o da justiça espacial. Segundo Ribeiro (2017, não paginado), justiça espacial é “entendida como aquela que distribui de forma equânime, em busca do bem-estar comum, os equipamentos urbanos de uso coletivo, os sistemas de transporte, os serviços urbanos”. Ribeiro (2017) ainda defende que a justiça espacial e a justiça socioambiental (expressão utilizada pelo autor) são interligadas.

Neste sentido, Ribeiro (2017, não paginado):

Qualquer uma delas [justiça espacial ou justiça socioambiental] poderia ser usada pelos movimentos sociais que lutam pelo espaço público de qualidade, que lutam por serviços urbanos a todos, que lutam por um ambiente menos degradado e capaz de ser apropriado pelas gerações futuras. Por meio da justiça espacial e da justiça socioambiental é possível estabelecer comparações entre bairros, entre áreas protegidas e, desse modo, criar políticas públicas que alterem o mundo hodierno, tornando-o menos desigual em oportunidades e em acesso a bens, serviços, ao espaço geográfico e à natureza.

Consoante o pensamento de Ribeiro (2017), a cidade como um direito comunica-se com os movimentos por justiça – seja ela denominada justiça espacial, socioespacial, ambiental ou

socioambiental. Fato é que estes movimentos possuem pautas comuns em busca de uma justiça no meio urbano, ou para fundamentar a “ideia de justiça, de igualdade entre os seres humanos, de avaliação do acesso ao exterior da corporeidade, de garantir o bem-comum” (RIBEIRO, 2017, não paginado).

Nesta mesma esteira, Ana Fani A. Carlos aponta que “o espaço urbano se reproduz, gerando a segregação, fruto do privilégio conferido a uma parcela da sociedade brasileira” (CARLOS, 2015, p. 83). Estes privilégios e esta concentração de riqueza, que contrastam com as áreas menos nobres das cidades, expõem o que parece ser o resultado de um conjunto de políticas públicas ineficientes praticadas e executadas pelo poder público, ou mesmo a ausência delas. Em grandes e médias cidades brasileiras, principalmente, é possível constatar o contraste existente entre as áreas mais privilegiadas e as áreas que não recebem a atenção devida.

Há algumas décadas, em lição que permanece atual, Santos afirmava que as “cidades frequentemente nos aparecem como monstruosas, intratáveis, ameaçadoras da integridade social e individual, pelo fato de que elas separam em lugar de unir” (SANTOS, 2009, p. 11). De fato, a segregação apontada por Santos é verificável em boa parte das cidades brasileiras, como discutiremos mais adiante.

Na esteira de Milton Santos, Ana Fani A. Carlos (2015, p. 22) aponta que “o principal elemento que salta aos olhos quando paramos para observar a cidade é a heterogeneidade entre modos de vida, formas de morar, uso dos terrenos da cidade por várias atividades econômicas. Os contrastes podem chocar”. Estes contrastes sociais, ou a heterogeneidade, resultam na divisão do espaço urbano entre áreas nobres e locais menos valorizados economicamente. Este fato estimula a investigação, abordada neste estudo, sobre a distribuição das políticas públicas e seu potencial promotor de Justiça Ambiental, uma vez que o fator locacional é importante para averiguar as desigualdades neste aspecto.

É interessante ainda, neste ponto, o questionamento da mesma autora: “Será que podemos dizer que existem várias cidades dentro da cidade?” (CARLOS, 2015, p. 36). E, de fato, esta questão é pertinente quando observamos os vários lugares de uma mesma cidade. Conforme já discutimos, é possível a um observador comum perceber, em diversas cidades brasileiras, as diferenças existentes em vários espaços; o desafio é compreender os porquês da desigualdade.

O que se constata, pela literatura até aqui discutida, é que a cidade é compreendida como potencialmente desagregadora. Num terreno de segregação, eclodem as lutas sociais. Carlos

(2015, p. 23) afirma que a cidade coloca-se “como palco privilegiado de lutas de classe, pois o motor do processo é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diferentes necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes”.

Questiona-se, também, a quem se deve atribuir esta segregação. Conforme ensina Milton Santos, há uma relação de poder, patrocinada ou promovida pelo Estado, que interfere diretamente na valorização ou não de determinadas áreas do território urbano (SANTOS, 2012).

Esta relação de poder, como bem asseverado por Milton Santos, acaba por influenciar – ou até mesmo determinar – as condições das cidades de hoje. O poder, seja ele formal ou informal, acaba por influenciar a execução, consecução e distribuição de políticas públicas, fazendo com que as cidades tenham ambientes cada vez mais distintos entre si.

Por outro lado, ao analisar as metamorfoses do espaço habitado, traçando uma análise da intervenção do homem na natureza, Milton Santos indica que “o meio urbano é cada vez mais um meio artificial, fabricado com restos de natureza primitiva, crescentemente encobertos pelas obras dos homens” (SANTOS, 2014, p. 46).

Esta mudança do espaço habitado, com a transformação cada vez mais crescente do meio ambiente natural em meio artificial, é um processo que remonta a uma problemática: se a população cresce, as pessoas necessitarão, cada vez mais, de locais para morar, trabalhar e fazer suas atividades relativas à vida cotidiana. A natureza primitiva, como apontado por Milton Santos, de fato dará cada vez mais lugar a obras dos homens. O desafio, neste ponto, é como fazer esta substituição de forma mais ordenada e sustentável, e como não distribuir de forma injusta os bônus e os ônus deste processo de alteração da paisagem natural.

Ana Carlos (2015, p. 33) aponta que, no Brasil, em comparação com os países desenvolvidos, “ainda se trava uma árdua luta por condições mínimas de vida, por direitos básicos já amplamente conquistado naqueles países [em referência aos países ditos desenvolvidos]”. Como discutido, o processo de reconhecimento e conquista de direitos pressupõe uma luta por influência e uma articulação social – os direitos passam a ser reconhecidos à medida em que a sociedade começa a reclamá-los.

Neste contexto, Roberto Lobato Corrêa, ao discutir o espaço urbano, aponta que existem “agentes sociais que fazem e refazem a cidade” (CORRÊA, 1999, p. 12). Para o autor, estes agentes possuem poder de influência e atuam conforme seus próprios interesses, influenciando na produção do espaço urbano. Segundo Corrêa (1999, p. 12), estes agentes seriam: “a) os

proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e) os grupos sociais excluídos”.

Corrêa (1999) discorre especificamente sobre cada um destes agentes, explicando de que modo eles podem influir no processo de ocupação do espaço urbano. Destaca que os três primeiros acima citados unem-se por interesses comuns em determinadas circunstâncias. Tratando especificamente sobre os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, o autor aponta que a ação deste grupo “leva à criação de amplas áreas fabris em setores distintos das áreas residenciais nobres onde mora a elite, porém próximas às áreas proletárias” (CORRÊA, 1999, p. 15). Deste modo, ainda segundo Corrêa (1999, p. 15), “a ação deles modela a cidade, produzindo o seu próprio espaço e interferindo decisivamente na localização de outros usos da terra”.

Já com relação aos proprietários fundiários, Corrêa (1999, p. 16) aponta que estes “atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em que estas tenham o uso que seja o mais remunerador possível, especialmente uso comercial ou residencial de *status*”. Estes agentes, atuando em defesa dos seus próprios interesses capitalistas, podem “exercer pressão junto ao Estado, especialmente a instância municipal, visando interferir nos processos de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano” (CORRÊA, 1999, p. 16).

No que tange aos promotores imobiliários, Corrêa (1999) aponta estes como sendo aqueles que participam dos processos de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção do imóvel e comercialização deste. Estes promotores possuem papel decisivo a criação de áreas ditas nobres e periféricas nas cidades. Segundo Corrêa (1999, p. 23), estes agentes atuam de forma a “valorizar diferencialmente certas áreas da cidade, que se tornam alvo da ação maciça dos promotores imobiliários: são áreas nobres, criadas e recriadas segundo os interesses dos promotores, que se valem de maciça propaganda”.

Este processo, para Corrêa (1999) permite a criação e a recriação de bairros nobres, cada vez mais segregados dos demais espaços ditos periféricos. É, de fato, a realidade cada vez mais verificável nas cidades brasileiras, com os espaços ditos nobres surgindo de acordo com interesses e conveniências particulares.

Corrêa (1999, p. 23-24) destaca o agir destes sujeitos no espaço, ao pontuar que “a atuação espacial dos promotores imobiliários se faz de modo desigual, criando e reforçando a

segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista. E, na medida em que outros setores do espaço produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é ratificada”.

Com relação ao Estado como agente produtor do espaço urbano, Corrêa (1999, p. 24) destaca a atuação neste ente na “organização espacial da cidade”. Para o autor, o Estado pode agir como proprietário dos meios de produção (quando utiliza o espaço urbano para instalar empresas, decorrentes da sua atuação no domínio econômico) ou mesmo como promotor imobiliário, quando, através de seus órgãos destinados a políticas habitacionais, executa algumas das tarefas atribuídas a estes agentes (CORRÊA, 1999).

Para o autor, o espaço urbano atual é produto, também, de uma atuação desigual do Estado ao prover os serviços públicos. Configura-se, portanto, que a atuação estatal não é necessariamente orientada para os interesses da coletividade, mas pode, como em boa parte das vezes está, orientada para interesses de grupos temporariamente dominantes na gestão pública. Dentre os mecanismos que o Estado possui para interferir no espaço urbano, Corrêa (1999, p. 25) aponta os seguintes:

a) direito de desapropriação e precedência na compra de terras; b) regulamentação de uso do solo; c) controle e limitação dos preços das terras; d) limitação da superfície da terra que cada um pode se apropriar; e) impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização; f) taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano; g) mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço; h) investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infraestrutura; i) organização de mecanismos de créditos à habitação; e j) pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimento de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material.

Desta forma, o poder do Estado é tamanho, inclusive quando a ele é conferida a tarefa de elaborar as normas que vão regulamentar a produção deste espaço. Corrêa (1999) alerta para a ausência de neutralidade do Estado nesta prática, apontando que os governos em geral não se orientam pela busca de um equilíbrio nas esferas social, econômica e espacial.

Com relação aos grupos sociais excluídos, Corrêa (1999) aponta que estes não são, em princípio, “agentes modeladores do espaço urbano” (p. 30), vez que submetidos “à lógica dos proprietários fundiários da periferia, tornando-se, à custa de muito sobretrabalho, proprietários de um terreno e um imóvel” (CORRÊA, 1999, p. 30).

Estes grupos sociais excluídos passariam a ser agentes modeladores, segundo o autor, “na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos”, na medida em que

produzem “seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes” (CORRÊA, 1999, p. 30).

Corrêa (1999) evidencia, portanto, que os grupos sociais excluídos tornam-se agentes modeladores de espaços segregados, não sendo prioritariamente participantes do processo de produção espacial urbana reservado às classes dominantes e aos demais agentes modeladores; neste sentido, sobram-lhes espaços menos valorizados, menos favorecidos, onde estes grupos constroem o seu modo de vida.

Esta tensão ocasionada pela existência de uma parte da população com acesso e direitos, e outra parte da população esquecida pelo Poder Público e pelos próprios habitantes da cidade causa, sem dúvidas, uma situação de crise dentro das cidades. Carlos (2005, p. 33) indica que:

A nosso ver, no centro da crise urbana, está o poder conferido pela propriedade privada da terra que cria as atuais normas de acesso à cidade, tanto no que se refere à moradia, como nas condições de vida, expressas na contradição entre a riqueza e a pobreza; uma cidade que se produz em função de necessidade se objetivos que fogem àqueles do conjunto da sociedade – particularmente da classe trabalhadora.

Além de identificar o problema, Carlos (2005, p. 33) também nos sugere uma possível solução, ao preconizar que “pensar numa cidade humana, num novo urbano, significa a superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica, a partir da participação de toda a sociedade brasileira [...]”. Diante deste quadro, temos então uma interface válida entre os problemas e as desigualdades expostos pelos pensadores da Geografia os objetos de estudo de outras áreas do conhecimento, a exemplo do Direito.

Este diálogo interdisciplinar entre os campos da Geografia e do Direito, em se tratando especificamente da questão urbana, revela-se importante quando verificamos que a Geografia tem os métodos e as técnicas necessárias para estudar o espaço, caracterizá-lo e entendê-lo, enquanto o campo jurídico possui seus produtos normativos para, com base em estudos de outras áreas, melhorar a vida das pessoas.

Apesar disto, é importante retomar as discussões aqui já expostas sobre a forma como as leis são feitas – ou seja, o modo como são tomadas as decisões no jogo democrático. Maricato (2003, não paginado) aponta que, no aspecto urbano, “a lei é utilizada como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão”.

De igual modo, Corrêa (1999, p. 12) aponta que a ação dos agentes que produzem o espaço urbano é fortemente ligada à definição das normas jurídicas:

[...] a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante.

Não são raros os exemplos na história humana em que a lei serviu para consolidar e legitimar arbitrariedades e barbáries, a exemplo da escravidão. Portanto, é válida a crítica acima destacada, uma vez que o parâmetro de legalidade nem sempre coincide com uma prática adequada, justa.

Mesmo com a crítica, os instrumentos jurídicos possuem a capacidade de fazer valer, do ponto de vista normativo, os diagnósticos e produtos dos estudos de diversas áreas do conhecimento. É assim, por exemplo, com as cidades. Um dos diversos instrumentos jurídicos aptos a organizar a cidade é o “Estatuto da Cidade”. Amélia Perche ensina que “o Estatuto da Cidade [...] tem potencial para tornar a cidade um lugar melhor nos aspectos ambiental, administrativo e social” (PERCHE, 2014, n.p.).

Esta preocupação remonta com os ensinamentos dos autores aqui tratados, sobretudo nos aspectos ambiental e social. A cidade necessita seguir seu curso de acordo com um conjunto de diretrizes, evitando o crescimento desordenado.

A preocupação do campo jurídico com a questão ambiental, especificamente no Brasil, tem sede também na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que reconhece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma textual, e preocupa-se com a sustentabilidade. Tal preocupação é refletida quando a Constituição prescreve o dever de defesa e preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, reconhecendo ainda o direito à cidade, ao traçar diretrizes gerais para a política urbana (BRASIL, 1988).

As diretrizes da política urbana procuram, como pontuado, tornar a cidade um lugar mais aprazível. Neste contexto, o Poder Público municipal, aquele que está mais próximo dos cidadãos, possui papel fundamental na definição e distribuição de políticas públicas ambientais. Cabral (2008, p. 78) sustenta que “os municípios brasileiros detêm competências constitucionais em matéria ambiental e que o exercício de tais competências possibilita a realização dos direitos fundamentais”.

Segundo Matos, Dias e Garabini (2018, p. 323):

Editar normas que protegem o meio ambiente compete a todos os entes de forma concorrente (União, Estado e Municípios). Entretanto, a Constituição Federal de 1988 deu grande importância aos Municípios, prevendo sua competência para legislar sobre temas de assunto local

A importância da atuação do Poder Público municipal enquanto promotor da política urbana encontra, portanto, amparo constitucional. Destaque-se que a federação brasileira adota o modelo de repartição de competências, conferindo autonomia aos entes políticos (dentre os quais compreendem-se a União, os Estados, o Distrito Federal e, por fim, os Municípios). De fato, os gestores municipais estão mais próximos às comunidades – ao menos em tese – e possuem a responsabilidade de cumprir os comandos constitucionais referentes à política ambiental municipal. Cabral (2008, p. 79) afirma também que a repartição de competências muitas vezes gera problemas na gestão das cidades, e sustenta:

[...] no que diz respeito à questão das competências em matéria ambiental, é claramente perceptível a atuação de diversos órgãos de maneira sobreposta, vale dizer, o órgão municipal, o órgão estadual e o órgão federal executando atividades administrativas ou legislando sobre uma mesma matéria.

Por outro lado, Matos, Dias e Garabini (2018, p. 325) consideram que “os Municípios detêm o poder e o dever de ordenar a política urbana, sempre respeitando valores ambientais”. De fato, esta colisão existente na literatura deixa dúvidas sobre o real peso dos municípios no ordenamento territorial e na adoção de uma cidade sustentável e que promova a justiça ambiental.

Contudo, acreditamos que a sobreposição de competências aqui relatada (diversos entes federativos com competência constitucional para tratar sobre a mesma matéria) acaba por dividir a responsabilidade existente. Portanto, não nos parece correto atribuir exclusivamente aos municípios os eventuais sucessos ou insucessos das políticas públicas, e a atual configuração das cidades brasileiras como descritas neste tópico – muitas vezes intimidadoras e segregadoras.

Apesar disto, parece inegável que, embora não tenham a responsabilidade exclusiva pela promoção de uma cidade sustentável e ambientalmente justa, os municípios brasileiros detêm a maior parte desta tarefa, em sintonia com o pensamento de Matos, Dias e Garabini (2018). É fato que a Constituição da República e as leis nacionais direcionam a maior parte desta responsabilidade ao ente municipal.

Como, então, a gestão pública de um município pode promover justiça ambiental? São diversos os instrumentos normativos e de políticas públicas que podem ser utilizados para este fim. Contudo, se procurarmos a base do planejamento urbano em cidades de médio e grande porte, encontraremos um instrumento importante e que dita as diretrizes da política urbana naquele município: o Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.527/2001) aponta, em seu art. 40, que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001). Evidencia-se, portanto, que este instrumento de fato é basilar na elaboração de políticas relativas ao tema deste estudo: a promoção da justiça ambiental em nível urbano.

Apesar disto, uma série de outras normas e políticas públicas do município possuem, em última instância, a tarefa de ordenar de forma justa os recursos e as atenções do poder público. São as leis específicas, as destinações orçamentárias e demais aspectos que são potenciais causadores – ou dissipadores – de um eventual quadro de injustiça ambiental.

3.4 Da justiça ambiental à justiça socioambiental

Justiça Ambiental, segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 9), é “um quadro de vida futuro no qual a dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada”, e seria o oposto do quadro atual, de injustiça ambiental, que consistiria na “imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e internacionais”.

Quando falamos no contexto da crise ambiental moderna, nas novas concepções de direitos humanos e na problemática que cerca as cidades brasileiras, compreendemos a série de fatores que orbitam em torno da problemática referente à presença ou ausência de um quadro de justiça ambiental, conforme definição dos autores acima.

A discussão acerca da justiça ambiental propõe, portanto, um novo enfoque sobre os problemas aqui discutidos. Seu ponto chave é questionar se, de alguma forma, existe a “seleção” de alguns grupos populacionais para receberem benefícios e de tantos outros para receberem as externalidades negativas quando falamos sobre o processo de exploração dos recursos naturais. Ioris (2009, p. 389) ensina que “[...] o relacionamento entre sociedade e natureza reflete, em maior ou menor grau, as assimetrias políticas, sociais e econômicas, que são específicas de determinado momento histórico, e de uma dada configuração espacial [...]”.

À parte de questões religiosas, mas considerando o inegável valor político atribuído às declarações do líder da Igreja Católica – o Papa – é o caso de pontuar que, na Carta Encíclica “Laudato Si”, de 2015, elaborada pelo Papa Francisco, os valores de justiça ambiental são mencionados de forma expressa, inclusive com relações entre justiça ambiental e cidades. Segundo Vaticano (2015, p. 38):

49. Gostaria de assinalar que muitas vezes falta uma consciência clara dos problemas que afectam particularmente os excluídos. Estes são a maioria do planeta, milhares de milhões de pessoas. Hoje são mencionados nos debates políticos e económicos internacionais, mas com frequência parece que os seus problemas se coloquem como um apêndice, como uma questão que se acrescenta quase por obrigação ou periféricamente, quando não são considerados meros danos colaterais. Com efeito, na hora da implementação concreta, permanecem frequentemente no último lugar. Isto deve-se, em parte, ao facto de que muitos profissionais, formadores de opinião, meios de comunicação e centros de poder estão localizados longe deles, em áreas urbanas isoladas, sem ter contacto directo com os seus problemas. Vivem e reflectem a partir da comodidade dum desenvolvimento e duma qualidade de vida que não está ao alcance da maioria da população mundial. Esta falta de contacto físico e de encontro, às vezes favorecida pela fragmentação das nossas cidades, ajuda a cauterizar a consciência e a ignorar parte da realidade em análises tendenciosas. Isto, às vezes, coexiste com um discurso «verde». **Mas, hoje, não podemos deixar de reconhecer que uma verdadeira abordagem ecológica sempre se torna uma abordagem social, que deve integrar a justiça nos debates sobre o meio ambiente, para ouvir tanto o clamor da terra como o clamor dos pobres.** Grifou-se.

A atribuição de um tópico específico na Encíclica Papal para discorrer sobre a Justiça Ambiental, reconhecendo a simbiose entre as abordagens ecológicas e as abordagens sociais, revela que o problema das injustiças cometidas no processo de dominação do meio ambiente encontra eco em diversos ambientes, sendo motivo inclusive de manifestação de líderes religiosos.

Merece destaque, como mencionado acima, que a justiça ambiental lança luz, também, sobre a problemática das cidades, a desagregação que elas promovem, muitas vezes pela distância física entre os planejadores, tomadores de decisão, e os grupos populacionais atingidos pela desigualdade; enquanto os primeiros geralmente vivem na parte da cidade que não comporta os problemas gerados pelo processo de crescimento, o segundo grupo convive com uma cidade totalmente diferente.

Como já discutido no tópico anterior, as cidades possuem diversas características, incluindo eventuais direcionamentos da política urbana no sentido de segregar grupos populacionais, em vez de promover sua união (SANTOS, 2009). A título de exemplo, um habitante de um centro urbano mais atento às questões ambientais pode ter se dado conta, em determinado momento da sua vida e em simples observação comum, que muitas cidades possuem áreas ambientalmente adequadas e outras áreas onde a população esteja mais exposta a riscos – e estas áreas possivelmente coincidem, respectivamente, com uma relação de alta renda e baixa renda, respectivamente.

Inicialmente, deve-se considerar que, a partir do conceito definido no início deste tópico, a justiça ambiental não se situa no campo de uma proposta para criação de um ramo do Poder Judiciário destinado ao julgamento de questões que envolvam matéria ambiental, o que

denominaríamos de “justiça especializada”, como “Justiça do Trabalho”, “Justiça Eleitoral”, “Justiça Militar”, dentre outros.

A noção de justiça ambiental está, em vez disto, situada no domínio da reflexão sociológica, filosófica, jurídica e política das consequências da exploração da natureza pelo ser humano, e dos desdobramentos da crise ambiental. Rossotto Ioris colabora com este pensamento, ao afirmar que:

A importância da noção de justiça ambiental decorre da constatação de que a crescente escassez de recursos naturais e de que a desestabilização dos ecossistemas afetam de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas (IORIS, 2009, p. 389).

A conceituação de Ioris aponta que há desigualdade na distribuição dos recursos ambientais, e até mesmo nas suas externalidades negativas, o que atrai o debate, também, para o campo jurídico. Henri Acselrad, pesquisador do tema, aponta que a justiça ambiental “exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social” (ACSELRAD, 2010, p. 108).

Quando, porém, surgiu a discussão sobre justiça ambiental e de que efetivamente ela trata? Por quem ela é proposta e como se organiza dentro da sociedade? Estas questões são cruciais para compreendermos, além da questão teórica, como se busca o quadro de “justiça ambiental” proposto no início deste tópico dentro do campo prático, no cerne da construção normativa e de políticas públicas.

Acselrad, Mello e Bezerra (2009) apontam para o surgimento do movimento por Justiça Ambiental na década de 1980, nos Estados Unidos da América, no que os autores denominaram como “uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis” (ACSELRAD; MELLO; BEZEERA, 2009, p. 17).

Antes mesmo do momento histórico apontado pelos autores, Cole e Foster (2001, p. 54-55) apontam que já havia estudos sinalizando a desigualdade ambiental:

Desde a década de 1960, pesquisas analisaram a distribuição de numerosos riscos ambientais: depósitos de lixo, poluição do ar, disposição de chumbo, produção e descarte de resíduos tóxicos, envenenamento por pesticidas, poluição sonora, riscos ocupacionais e picadas de ratos. Sua esmagadora colusão é que esses riscos ambientais são distribuídos de maneira desigual por renda ou raça (COLE e FOSTER, 2001, p. 54-55, tradução nossa)⁶.

⁶ Texto original em língua inglesa: “Since the 1960s, researches have analyzed the distribution of numerous environmental hazards: garbage dumps, air pollution, lead poisoning, toxic waste production and disposal,

O surgimento do movimento por Justiça Ambiental nos Estados Unidos da América, portanto, deu-se em um quadro onde constatou-se haver uma desconexão entre a conclusão dos estudos de que havia uma desigualdade na exposição de determinadas populações aos efeitos da poluição em relação a outras, segundo o critério racial e econômico, conforme citação acima, e a constatação de que, mesmo após estes estudos, não houve mudança nas políticas públicas que tratavam da temática (ACSELRAD; MELLO; BEZEERA, 2009).

A gênese do movimento por Justiça Ambiental englobou, também, a inserção da desigualdade ambiental na agenda dos próprios movimentos ambientalistas (ACSELRAD; MELLO; BEZEERA, 2009), e também desenvolveu uma estratégia de resistência pautada na – já discutida – insuficiência das soluções técnicas para pôr termo à crise ambiental:

Como o conhecimento científico foi correntemente evocado pelos que pretendiam reduzir às políticas ambientais à adoção de meras soluções técnicas, o Movimento de Justiça Ambiental estruturou suas estratégias de resistência recorrendo de forma inovadora à produção própria de conhecimento. Lançou-se mão então de pesquisas multidisciplinares sobre as condições da desigualdade ambiental no país (ACSELRAD; MELLO; BEZEERA, 2009, p. 20).

Esta situação representa uma verdadeira mudança de paradigma na forma como os movimentos ambientais estruturavam sua organização. Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 22) afirmam ainda que o que se pretendia era que “aquilo que os trabalhadores, grupos étnicos e comunidades residenciais sabem sobre seus ambientes deve ser visto como parte do conhecimento relevante para a elaboração não discriminatória das políticas ambientais”. A valorização do conhecimento da comunidade diretamente afetada representa, portanto, um instrumento democrático importante na construção de um quadro futuro de Justiça Ambiental.

Abrindo um breve parêntese para contextualizar também neste tópico uma discussão anterior, temos que a necessidade de valorização do saber popular contrasta com o quadro apresentado por Lopes (2006) de que, nos órgãos de deliberação colegiada brasileiros, há uma tendência de que o saber técnico prevaleça sobre o saber popular (ver item 2.2).

Retomando as origens do movimento por Justiça Ambiental, Acselrad, Mello e Bezerra (2009) apontam para a importância da luta do movimento negro nos Estados Unidos da América, destacando que, num primeiro momento, o movimento combatia o chamado racismo ambiental. A partir disto, fundou-se “uma rede multicultural e multirracial nacional, e em seguida internacional, articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários,

pesticide poisoning, noise pollution, occupational hazards, and rat bites. Their overwhelming conclusion is that these environmental hazards are inequitably distributed by income or race.”

organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais no enfrentamento do ‘racismo ambiental’, visto como uma forma de racismo institucional” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 23).

Sobre o surgimento do movimento, Cole e Foster (2001, p. 19-20) sustentam que:

Apontar para uma determinada data ou evento que lançou o Movimento de Justiça Ambiental é impossível, já que o movimento cresceu organicamente de dezenas, até centenas de lutas e eventos locais e de uma variedade de outros movimentos sociais. No entanto, certos incidentes aparecem na história do movimento como eventos de galvanização. Muitos observadores apontam protestos de afro-americanos contra um depósito de lixo tóxico em Warren Country, Carolina do Norte, em 1982, como o início do movimento. O sociólogo Robert Bullard aponta para protestos de estudantes afro-americanos sobre a morte de uma menina de oito anos em um depósito de lixo em uma área residencial de Houston em 1967. Outros observam que o Rev. Dr. Martin Luther King Jr. estava viajando a Memphis para apoiar os trabalhadores de lixo em greve no que hoje é considerado uma luta pela justiça ambiental quando ele foi assassinado em 1968 (COLE e FOSTER, 2001, p. 19-20, tradução nossa)⁷.

Tal movimento teve destacada importância, à época, na fusão da luta por direitos civis com os movimentos ambientalistas, que passaram a compartilhar uma agenda comum. O movimento por justiça ambiental, então, começa a ganhar ênfase enquanto movimento de luta, de resistência e de atuação política. A teor da concepção de Habermas discutida em tópico antecedente, poderíamos situar este movimento no âmbito do espaço público (ou esfera pública).

A justiça ambiental, portanto, torna-se central na compreensão da questão, uma vez que evidencia uma linha de estudos focada na interação das lutas sociais com as lutas ambientais, e como as questões ambientais podem impactar, em diferentes níveis, populações que pertençam a diferentes grupos sociais. Esta circunstância tem potencial para agravar, por exemplo, a saúde das populações menos favorecidas e mais expostas às consequências negativas da ação antrópica sobre o meio ambiente, o que a torna um essencial objeto de estudo, fundado em uma variedade de questões sociais e econômicas.

⁷ Texto original em língua inglesa: “Pointing to a particular date or event that launched the Environmental Justice Movement is impossible, as the movement grew organically out of dozens, even hundreds, of local struggles and events and out of a variety of other social movements. Nevertheless, certain incidents loom large in the history of the movement as galvanizing events. Many observers point to protests by African Americans against a toxic dump in Warren Country, North Carolina, in 1982 as the beginning of the movement. The sociologist Robert Bullard points to African American student protests over the drowning death of an eight-year-old girl in a garbage dump in a residential area of Houston in 1967. Others note that the Rev. Dr. Martin Luther King Jr. was traveling to Memphis to support striking garbage workers in what is now considered an environmental justice struggle when he was assassinated in 1968”. Referência: COLE, Luke W. FOSTER, Sheila R. **From the ground up: environmental racism and the rise of the environmental justice movement**. Nova Iorque: New York University Press, 2001.

Diante do contexto de organização da luta do movimento por Justiça Ambiental, foi realizado em 1991 o “First National People of Color Environmental Leadership Summit”⁸, em Washington, capital dos Estados Unidos da América, onde ficaram consignados os “Dezessete Princípios de Justiça Ambiental”, transcritos abaixo:

1) Justiça Ambiental afirma a sacralidade da Mãe Terra, a unidade ecológica e a interdependência de todas as espécies, e o direito de estar livre da destruição ecológica. **2)** A Justiça Ambiental exige que as políticas públicas sejam baseadas no respeito mútuo e na justiça para todos os povos, livres de qualquer forma de discriminação ou preconceito. **3)** A Justiça Ambiental exige o direito a usos éticos, equilibrados e responsáveis de terras e recursos renováveis no interesse de um planeta sustentável para os seres humanos e outros seres vivos. **4)** A Justiça Ambiental pede proteção universal contra testes nucleares, extração, produção e descarte de resíduos tóxicos / perigosos e venenos e testes nucleares que ameaçam o direito fundamental de limpar o ar, a terra, a água e os alimentos. **5)** Justiça Ambiental afirma o direito fundamental à autodeterminação política, econômica, cultural e ambiental de todos os povos. **6)** A Justiça Ambiental exige a cessação da produção de todas as toxinas, resíduos perigosos e materiais radioativos, e que todos os produtores passados e atuais sejam responsabilizados estritamente pelas pessoas pela desintoxicação e pela contenção no ponto de produção. **7)** A Justiça Ambiental exige o direito de participar como parceiros iguais em todos os níveis de tomada de decisão, incluindo avaliação de necessidades, planejamento, implementação, execução e avaliação. **8)** A Justiça Ambiental afirma o direito de todos os trabalhadores a um ambiente de trabalho seguro e saudável, sem ser forçado a escolher entre um meio de subsistência inseguro e o desemprego. Também afirma o direito de quem trabalha em casa estar livre de riscos ambientais. **9)** A Justiça Ambiental protege o direito das vítimas de injustiças ambientais a receber indenização integral e reparações por danos, bem como assistência médica de qualidade. **10)** A Justiça Ambiental considera os atos governamentais de injustiça ambiental uma violação do direito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas sobre Genocídio. **11)** A Justiça Ambiental deve reconhecer uma relação jurídica e natural especial dos povos indígenas com o governo dos EUA por meio de tratados, acordos, acordos e convênios que afirmem a soberania e a autodeterminação. **12)** A Justiça Ambiental afirma a necessidade de políticas ecológicas urbanas e rurais para limpar e reconstruir nossas cidades e áreas rurais em equilíbrio com a natureza, honrando a integridade cultural de todas as nossas comunidades e proporcionando acesso justo a todos os recursos. **13)** A Justiça Ambiental pede a aplicação estrita dos princípios do consentimento informado e a suspensão dos testes de procedimentos médicos e reprodutivos experimentais e de vacinação em pessoas de cor. **14)** Justiça Ambiental se opõe às operações destrutivas de corporações multinacionais. **15)** Justiça Ambiental se opõe à ocupação militar, repressão e exploração de terras, povos e culturas, e outras formas de vida. **16)** A Justiça Ambiental pede a educação das gerações presentes e futuras, que enfatizam as questões sociais e ambientais, baseadas em nossa experiência e na valorização de nossas diversas perspectivas culturais. **17)** A Justiça Ambiental exige que nós, como indivíduos, façamos escolhas pessoais e de consumo para consumir tão pouco dos recursos da Mãe Terra e para produzir o mínimo de desperdício possível; e tomar a decisão consciente de desafiar e priorizar nossos estilos de vida para garantir a saúde do mundo natural para as gerações presentes e futuras. (NATIONAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, 2016, tradução nossa, grifos nossos).⁹

⁸ Optou-se pela manutenção, sem tradução, do nome original do evento, para preservar o contexto.

⁹ Na tradução, optou-se por preservar todas as expressões idiomáticas e transcrevê-las de forma literal para a língua portuguesa, mantido o sentido original, não havendo interferência semântica do autor.

Os dezessete princípios de Justiça Ambiental refletem a preocupação com a natureza desde o primeiro momento. Aqui, retoma-se a discussão sobre a amplitude do conceito. A Justiça Ambiental não luta apenas por degradação democrática, mas requer, antes de tudo, que a natureza seja respeitada e, como exposto nos princípios acima, reconhece a Terra como “unidade ecológica”.

Admitindo, entretanto, que usamos a natureza e que este uso, de alguma forma, causa impactos que são devolvidos para os próprios seres humanos, o movimento por Justiça Ambiental reclama pela justiça na distribuição destes. A compreensão é de que o uso da natureza não está vedado, mas que deve ser feito de modo racional, com solidariedade intergeracional e uso ético.

Os princípios do movimento refletem ainda a demanda por participação nos espaços de decisão – situação que poderia diminuir as situações de injustiça – e enaltece, também, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre outros pontos que já foram ou serão objeto de discussão ao longo deste estudo.

O estabelecimento de um documento contendo princípios para Justiça Ambiental, na opinião de Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 23) significou o estabelecimento de uma “agenda nacional para redesenhar a política ambiental dos EUA a fim de incorporar a pauta das ‘minorias’, das comunidades ameríndias, latinas, afro-americanas e asiático-americanas [...]”, e marcou uma nova era na consolidação do movimento.

No Brasil, o movimento de Justiça Ambiental começou a ganhar contornos na esfera sindical e acadêmica, com o primeiro “Seminário Internacional Justiça Ambiental e Cidadania, realizado em setembro de 2001 na cidade de Niterói, reunindo representações de diferentes movimentos sociais, ONGs, pesquisadores de diversas regiões do Brasil [...]” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 40).

Este seminário, para Acselrad, Mello e Bezerra (2009) foi determinante para a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, que estabeleceu definições e conceitos do que seria “injustiça ambiental” e o que seria “justiça ambiental” no caso brasileiro. Isto porque os autores destacam as especificidades de movimento no Brasil, tido como um “país periférico”.

Para os autores, “injustiça ambiental” seria:

[...] o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 41).

Diante da discussão trazida neste estudo, a noção de justiça ambiental é o caminho natural para a reflexão, considerando que, ao trabalharmos a ética (reflexão sobre o agir humano) e a “democracia ambiental”, se assim pudermos chamar, verificamos que a própria relação homem-natureza-homem (cujo sentido fora explicitado mais acima) denota injustiças e faz com que, por vezes, os produtores dos males não sejam os destinatários dos seus efeitos nefastos.

Achselrad, Mello e Bezerra (2009) discorrem sobre o assunto afirmando que a questão ambiental hoje no mundo tem uma estreita relação com a agenda de mercado, e que há um vínculo direto entre a atenção que as discussões sobre o meio ambiente e o interesse delas para os países mais desenvolvidos. Desta forma, há uma questão ética inserida em todo este debate, que guia uma reflexão sobre como agimos em relação uns aos outros e em relação ao meio ambiente.

A justiça ambiental é, para Achselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 15), “contra o pensamento dominante, que considera ‘democrática’ a distribuição dos riscos ambientais e que se atém ao tema da escassez e do desperdício”. Tal afirmação liga-se às discussões anteriores e demonstra que, ao não haver uma distribuição “democrática” destes riscos, pressupõe-se também não haver uma discussão ideal dentro da esfera pública, tal qual descrita por Habermas, havendo a influência de grandes corporações e outros organismos que ditam os rumos da política ambiental e pautam a agenda do poder político, tal qual o exemplo citado acima acerca do *Memorando Summers*. Afirmam ainda os autores:

A concentração dos benefícios do desenvolvimento nas mãos de poucos, bem como a destinação desproporcional dos riscos ambientais para os mais pobres e para os grupos étnicos mais despossuídos, permanece ausente da pauta de discussão dos governos e das grandes corporações (ACHELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 15).

Retomando as lições de Habermas (2011, p. 96), que ensina que “na esfera pública luta-se por influência”, podemos trazer à tona também os ensinamentos de Achselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 15) que apontam que “[...] uma nova definição da questão ambiental, que incorporasse suas articulações com as lutas por justiça social, foi uma necessidade sentida por movimentos populares de base, que se viram em situações concretas de enfrentamento [...]”. O enfrentamento levado a cabo pelos movimentos populares, tradicional *locus* de resistência, é, de fato, uma luta por influência na esfera pública, corroborando as lições de Jürgen Habermas. Achselrad (2000) ensina ainda que:

[...] há uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade da sociedade se defender da injustiça ambiental. É visível o fato que nas conjunturas recessivas, o

crescimento do desemprego tende a ser acompanhado de uma redução da capacidade de organização e resistência da população trabalhadora [...]. A democratização do controle sobre os riscos é portanto muito mais viável de se conquistar nos períodos de menor incidência do desemprego e de maior capacidade de mobilização dos atores sindicais.

É neste sentido que Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 10) apontam que a justiça ambiental “tem se mostrado crucial na experiência dos movimentos sociais envolvidos na busca de alternativas aos modelos de desenvolvimento excludentes, que concentram em poucas mãos o poder sobre os recursos ambientais do país”. Este trecho da obra “*O que é justiça ambiental?*” demonstra, com clareza, a importância da participação social dentro das instâncias deliberativas para o combate às injustiças ambientais. Sampaio (2015, p. 152) aponta que:

O direito de acesso à Justiça ambiental é o instrumento que o sistema jurídico atribui a indivíduos, grupos e, em alguns países, órgãos estatais autônomos para participação no devido processo jusambiental e nos mecanismos de controle da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Reforçando o que já fora apontado, a discussão sobre a efetivação da justiça ambiental, a partir da leitura dos autores aqui referenciados, pressupõe uma análise da dimensão ética do processo de construção das políticas públicas ambientais. Para além disto, não parece haver um caminho seguro que dissocie justiça ambiental de democracia, estando ambos os conceitos ligados.

É por isto que a justiça ambiental, perpassada durante todo este estudo, deve ser compreendida, antes, como uma decorrência da necessidade de reavaliarmos e repensarmos as ações humanas e os direcionamentos da humanidade, bem como de analisarmos a influência das vozes das minorias, historicamente silenciadas, na esfera pública, no processo de formação da opinião pública e – igualmente importante – no processo de decisão política, onde há a efetiva deliberação.

O processo de construção de uma sociedade ambientalmente justa, portanto, deve envolver agentes públicos, organizações da sociedade civil – como movimentos sociais – e proporcionar um verdadeiro debate entre os envolvidos, ouvindo também as populações que são mais atingidas pelos riscos ambientais.

Portanto, quando tratamos sobre justiça ambiental, especificamente em âmbito urbano, a partir das referências tratadas aqui neste estudo, estamos falando de uma preocupação com a parcela da população que, no contexto da cidade, vive em ambientes pouco ou nada estruturados, próximos a áreas de risco ambiental (a exemplo de deslizamento, inundações, falta

de saneamento) e que também têm pouco acesso a recursos de uma interação agradável e prazerosa com a natureza (como por exemplo parques verdes e jardins).

É possível, ainda, falarmos sobre justiça ambiental em vários âmbitos – desde a justiça ambiental em nível global, numa escala entre países, até a justiça ambiental em nível local, numa escala entre bairros ou comunidades de uma mesma cidade, por exemplo. O ponto central é avaliar, dentro da área de recorte, como são distribuídos os riscos e benefícios da atividade humana na natureza.

Retomando as lições de Ribeiro (2017), é necessário estabelecer que a “justiça ambiental” não é um campo isolado, mas interage com outros movimentos estabelecidos. Aponta o autor que há uma necessária relação entre desigualdade social e justiça ambiental (RIBEIRO, 2017). Por conta deste fato, novas expressões para designar o fenômeno podem surgir.

Ao propor o uso do termo “justiça socioambiental”, Ribeiro (2017, não paginado) aponta que:

[...] nas reuniões preparatórias para a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, houve uma articulação entre dois setores sociais até então não convergentes: o movimento social e os ambientalistas. Tal articulação permite pensar os temas sociais junto aos temas ambientais, rompendo com a crítica que aponta o ambientalismo como uma causa menor, que negligenciaria os temas sociais. Felizmente atualmente existem diversas teorias críticas socioambientais que oferecem um amplo caminho teórico e metodológico para apoiar pesquisas no campo crítico.

Como já pontuado anteriormente, Ribeiro (2017) acredita que a justiça socioambiental possui uma ligação com as noções de “justiça espacial” (ver item 3.2). Neste sentido, este trabalho de pesquisa, embora mencione com primazia o termo justiça socioambiental, tem em vista a coexistência de diversos termos para designar movimentos que lutam por ideais semelhantes ou próximos, como a justiça ambiental ou a justiça espacial.

Ao comentar a “Ambientalização das lutas sociais”, Acseirad (2010, p. 119) estabelece que houve um processo de superação de desconfiças existentes entre os movimentos sociais e os movimentos ambientais; para o autor, estas disparidades foram paulatinamente superadas, sobretudo após 2001, com a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Ainda para o autor, este processo acabou por expandir o conceito de “justiça ambiental” originalmente concebido nos Estados Unidos.

Esta superação, como se verifica, incorpora pautas “sociais” e pautas “ambientalistas” num mesmo movimento – como se, atualmente, fosse possível separar, principalmente num

contexto urbano, de discussão do direito à cidade, o que é movimento social e o que é movimento ambientalista.

Torna-se, pois, fundamental a noção de que, nas cidades, o planejamento espacial, a determinação da localização de bens, serviços e empreendimentos, as permissividades legislativas, todas estas questões dizem respeito também a movimentos sociais e ambientais, aglutinados no conceito moderno de “justiça ambiental”, definido, por exemplo, por Acselrad (2010) e Ribeiro (2017).

Ribeiro (2017, não paginado) estabelece, inclusive, que “as teorias de justiça espacial e justiça socioambiental podem convergir na busca de análises que desvendem a estrutura urbana contemporânea”, para em seguida abordar a questão da chamada “justiça socioambiental” como um movimento influenciado por este contexto. Ainda para o autor, “justiça espacial e justiça socioambiental podem aportar ideias para a interpretação do fenômeno urbano e suas desigualdades”.

Neste estudo, o ponto de partida é o movimento por Justiça Ambiental, com todas as atualizações de nomenclatura, pautas e significações que puderam ser apropriadas durante o trabalho de pesquisa empreendido. Assim, é possível considerar que este movimento, em meio urbano, aglutina pautas que são indissociáveis: direito à cidade, direito ao meio ambiente, questões urbanas e questões ambientais, revelando-se em verdadeira busca por uma justiça socioambiental.

Balim, Mendes e Mota (2014, p. 09) consideram que, na busca por superar injustiças ambientais e sociais, “o movimento socioambiental [...] considera além da proteção ambiental a sociedade que o envolve e suas necessidades locais e globais [e] constitui a base fundamental para o desenvolver das principais lutas por justiça ambiental.”. Tal pensamento indica que a pauta da justiça ambiental passou a incorporar reivindicações sociais, compondo, também, um movimento ainda mais abrangente.

Afirma ainda Balim (2015, p. 70):

Lutar por justiça ambiental no Brasil passa a ser a partir de então, a busca pela superação de toda forma de discriminação social que seja capaz de garantir uma participação efetiva de todos os segmentos nas decisões acerca dos usos dos recursos naturais, que com base em alguns dos seus princípios básicos assegure o acesso justo e equitativo dos recursos ambientais, no sentido de que nenhum grupo social, suporte parcela desproporcional das consequências ambientais negativas.

A simbiose entre as lutas ambientais e sociais, a partir dos conceitos de Balim (2015) e Acselrad (2010), demonstram que a pauta da Justiça Ambiental envolve, também, questões

sociais, o que atrai uma verdadeira concepção da busca por uma justiça socioambiental, como já mencionado. Neste sentido, se lançada luz sobre a questão urbana, encontrar-se-á um terreno ainda mais fértil para discussão sobre questões ambientais e sociais, intimamente ligadas no contexto do crescimento desordenado das cidades.

Assim, optou este estudo por fazer referência preferencial, como já mencionado, ao termo justiça socioambiental, que pode ser encarado como uma nova perspectiva da luta por justiça ambiental, dadas as características já apresentadas de incorporação de ambas as pautas a uma agenda comum.

Neste contexto, surge a questão: como considerar que existe ou inexistente justiça socioambiental ao se deparar com uma situação concreta? Entendemos que esta reflexão deve estar no campo das ciências humanas e sociais, em interação com as ciências ambientais, para uma análise contextualizada do problema. O estabelecimento de indicadores objetivos (numéricos) para que se decida sobre a existência ou não de um quadro de justiça ambiental é, a nosso ver, importante, mas insuficiente para compreender o problema.

Entretanto, parte do processo de avaliação sobre a realização da justiça socioambiental reside no estudo sobre a área, que pode envolver a quantificação de determinadas variáveis, e estabelecer indicadores que – não de forma conclusiva – contribuirão com o trabalho do pesquisador de, sob uma perspectiva ética, filosófica, jurídica, sociológica, analisar o quadro existente na sua área de estudo.

4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA PROMOÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS E JUSTAS: DO GLOBAL AO LOCAL

Atualmente, a discussão de temas que envolvem normas jurídicas – como é o caso as cidades sustentáveis – recai inevitavelmente no que Marmelstein (2019), trata como sendo uma escala multinível de direitos, onde, para além das questões jurídicas nacionais, os problemas atinentes a certos temas merecem também proteção em esferas internacionais.

É salutar refletir que Marmelstein (2019, p. 230) aponta para uma questão fundamental na compreensão desta questão, ao lecionar que “nesses tempos globais, os problemas da humanidade não podem mais ser enfrentados de forma isolada por cada nação”. Marmelstein estava fazendo referência a instâncias de decisão em matéria de direitos fundamentais; este raciocínio, no entanto, aplica-se também à discussão havida neste estudo, uma vez que, conforme apontado, todo o sistema multinível que versa sobre direito à cidade, sustentabilidade e desenvolvimento está inserido no debate sobre Direitos Humanos (chamados, a nível interno, de direitos fundamentais).

O que importa, aqui, não é, precisamente, analisar – em linguagem jurídica – qual a jurisdição adequada para reger o tema objeto da nossa análise, ou se há predileção por uma submissão a documentos internacionais em vez de instrumentos locais, ou vice-versa. Trata-se, em verdade, de caracterizar, de maneira sintética, os principais instrumentos normativos existentes e como eles dialogam (ou não) entre si.

Esta análise, como bem pontuado por Marmelstein (2019), implica reconhecer que não podemos adotar uma fórmula pronta para resolver questões atinentes a direitos humanos/fundamentais. Antes disso, é necessário estabelecer um diálogo entre os diversos níveis normativos.

Assim, não se pode considerar analisar o tema de cidade sustentáveis e justas no âmbito legislativo sem percorrer um caminho que englobe todas estas esferas jurídicas. Ainda que não haja uma intenção de esgotar a análise de todas as normas de nível internacional, federal, estadual e municipal (devido ao grande número de documentos existentes), o estabelecimento de um recorte mostra-se adequado e necessário para atendimento da proposta metodológica.

Não significa dizer, como veremos, que há uma relação hierárquica entre estes diferentes níveis. Grande parte da documentação internacional sobre o tema de estudo, por exemplo, está dentro do que se pode conceituar como *soft law*, e não produz força vinculante em relação às disposições internas de cada país. Tratando da questão a nível nacional, de igual

modo não se fala de uma hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais. O que se tem é que, no nível nacional, no ordenamento jurídico interno, determinadas competências são atribuídas pela Constituição a determinados entes, que exercem o seu direito-prerrogativa de legislar sobre aquela matéria.

4.1 Por que iniciar a análise pelas normas internacionais?

Como visto, analisar a legislação sobre determinado assunto requer, atualmente, uma análise apurada e que leve em conta não apenas normas nacionais, estaduais e municipais (no caso brasileiro), mas também o arcabouço normativo internacional sobre o tema. Isto porque, especialmente após a segunda guerra mundial, há uma proliferação de normas no âmbito internacional, resultante de tratados, acordos, pactos, convenções e protocolos sobre variados temas.

É com base nesta premissa que esta pesquisa inicia pelas normas internacionais, pois, como será tratado a partir de então, a análise da legislação relativa à sustentabilidade urbana (que envolve os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à cidade, ao desenvolvimento etc.) pressupõe entender o contexto histórico de crise e de como começaram a surgir as normativas sobre o tema, principalmente sobre a questão urbana em específico. Este contexto, analisado no segundo capítulo, revelou que o problema, encarado como global, passou a fazer parte de uma intensa agenda internacional na segunda metade do século XX, especialmente na década de 1970.

Impende ressaltar, contudo, que, como bem assevera Leite (2011), a agenda ambiental não começou a ser tratada em nível internacional. Historicamente, verifica-se a existência de normas sobre matéria ambiental em diversos documentos internos de países antes mesmo do surgimento de disposições internacionais (como, aliás, seria a lógica da produção normativa). O que se pretende na análise apresentada por este estudo não é demonstrar a primazia ou mesmo a superioridade da legislação internacional, mas o seu poder de influência normativa nas disposições internas de cada país – em nosso caso, especificamente, a influência no ordenamento jurídico brasileiro.

Não há fuga da regra, portanto, quando a discussão legislativa recai sobre temas como meio ambiente e sustentabilidade. Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 55) apontam que “[...] a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (1972) apresenta-se como o marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental”. Tal instrumento

normativo, de caráter internacional, é de fato o grande ponto de partida para a compreensão da nova proteção jurídica do meio ambiente. Mazzuoli e Teixeira (2013, p. 200-201) apontam que a Conferência de Estocolmo iniciou “um processo de construção de uma ordem internacional em que as políticas ambientais são orientadas por princípios”.

Ora, se estamos diante de um “marco normativo”, como bem denominado pelos autores, é sinal de que, ainda que nem todas as discussões tenham tido lugar ou ainda tenham iniciado em Estocolmo, ela constitui ao menos uma referência para os demais instrumentos legais, sejam eles de que nível forem.

Leite (2011) vai além, ao afirmar que tal a Declaração de Estocolmo tem uma importância tamanha para o Direito Internacional que pode ser comparada até mesmo à Declaração Universal de Direitos Humanos, concebida pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Afirmar ainda Leite (2011, p. 13):

Tais Declarações ora solidificaram, em textos escritos, aqueles valores que já se encontravam estabelecidos nos sistemas jurídicos da maioria das Nações e nas relações internacionais, ora declaravam outros novos, de conformidade com a emergente consciência da necessidade da preservação do meio ambiente global.

A importância de consolidar as normas de proteção ambiental em documentos internacionais não é apenas política, ou estratégica. Apesar de vários e frequentes questionamentos à efetividade das normas internacionais com relação à sua aplicabilidade em casos concretos, é certo dizer que tais documentos acabam por influenciar, com os seus princípios e regras, as legislações nacionais, estaduais e até mesmo – no caso brasileiro – municipais sobre o tema.

Discorrendo acerca do assunto, Sarlet e Fensterseifer (2017) apontam que a Constituição Federal de 1988 foi influenciada pelo direito internacional e pelo direito constitucional comparado ao dispor sobre o que os autores denominaram “constitucionalismo ecológico”, expressão utilizada para ilustrar a influência dos valores ambientais em todo o texto constitucional, como será tratado mais adiante.

Sendo assim, é possível falar de um “Direito Internacional do Meio Ambiente”, ou de um “Direito Internacional da Sustentabilidade”, para fazer referência às normas em âmbito internacional sobre o tema. Acerca do primeiro, Leite (2011, p. 14) aponta que este é “formado pelas normas de Direito Internacional devidamente desenvolvidas, tendo em vista a proteção do meio ambiente”.

Há de se destacar, com especial importância, que o *Direito Internacional do Meio Ambiente* (e, na visão do autor, esta discussão inclui a sustentabilidade e o direito à cidade) é um tema intimamente ligado e inserido na discussão sobre Direitos Humanos. Mazuolli e Teixeira (2013, p. 200) apontam bem esta relação:

O direito do meio ambiente construído por Estocolmo e Rio de Janeiro é estrutura- do a) pela inserção do acesso a um ambiente sadio no rol dos direitos humanos de solidariedade e b) pela preocupação com o desenvolvimento sustentável, ou seja, com a “satisfação das necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades”.

A partir do momento em que se considera o direito a um meio ambiente sadio, o direito à cidade, o direito ao desenvolvimento sustentável, como direitos humanos, entende-se, ainda mais, a importância e a legitimidade de se discutir a agenda internacional sobre o tema. É que os direitos humanos, hodiernamente, possuem envergadura internacional, sendo monitorados, fiscalizados e protegidos por sistemas internacionais de proteção, o que reforça a importância de se analisar os tratados e documentos celebrados pela comunidade internacional.

Mantovaneli Jr. (2012, p. 83), contribui para a compreensão do tema, apontando o seguinte:

É, portanto, em um contexto onde as demandas, tais quais os problemas que afetam a humanidade, começam a transcender a lógica territorial, nacional e individual, e os direitos e deveres subjacentes tornam-se transnacionais, passando a fazer referência à humanidade e ao planeta, que surge uma nova modalidade de cidadão [...]. Trata-se do surgimento da ideia de cidadão do mundo e do conceito de cidadania planetária.

Dentro deste contexto, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 57) pontuam, com especial clareza, que “o direito ao meio ambiente tomou acento de forma definitiva no Direito Internacional dos Direitos Humanos, em razão de sua essencialidade à dignidade da pessoa humana, pilar de todo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos”.

Resta demonstrado, portanto, que no ordenamento jurídico moderno, especialmente no que diz respeito às questões de Direitos Humanos e Direito Ambiental (este, inserido naqueles) é de suma importância adotar como ponto de partida o que dispõe a legislação internacional, para posteriormente avaliar como se comportam, frente a esta internacionalização, as normas internas de cada país.

Assim, a escolha por iniciar a pesquisa pela legislação internacional está fundamentada no seguinte: Se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à cidade são direitos humanos e, como tal, possuem diretrizes e bases inseridas em tratados internacionais; e os tratados internacionais obrigam os países a assumirem compromissos de adequação de sua

legislação interna; então a legislação internacional, em algum nível, serve como base e referência para a legislação interna, nos temas em questão.

4.2 A questão urbana em documentos internacionais: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana

Como visto, a análise da documentação internacional é fundamental para a compreensão do tema relacionado às cidades justas e sustentáveis. A análise do atual panorama da questão urbana durante a pesquisa revelou, como pontuado no item anterior, que grande parte das discussões havidas hoje em nível nacional, regional e local influenciam ou são influenciadas por questões internacionais sobre o tema.

Neste contexto, considerando a gama de informações sobre a questão urbana presente na legislação e na documentação internacional, houve a necessidade de estabelecer um recorte e delimitar os documentos a serem analisados. A partir desta necessidade, buscou-se verificar, em fontes de pesquisa, quais seriam os documentos oficiais representativos das discussões em âmbito internacional.

De acordo com IBGE (2017, p. 01):

Duas iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU) avançaram na agenda técnica e político-institucional sobre as cidades, colocando a necessidade de os países e seus institutos de geografia e estatística revisarem conceitos e métodos para se pensar e produzir informações sobre o espaço urbano na contemporaneidade.

Estas duas iniciativas, ainda segundo IBGE (2017), podem ser identificadas como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que estabeleceu os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente o ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis) e a Nova Agenda Urbana, produto da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Adequado, ocorrida em Quito, Equador, em 2016. Desta forma, fundamental a discussão sobre estes dois documentos, que será feita nos itens a seguir.

a) A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: Cidades e Comunidades Sustentáveis

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU), constitui “um plano de ação para as pessoas, o planeta

e a prosperidade” (BRASIL, 2016, p. 01). É constituído por 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, que são subdivididos em 169 metas (BRASIL, 2016).

Como leva a crer o próprio título do documento, a Agenda em questão estabelece objetivos e metas a serem perseguidos até o ano de 2030, como uma forma de dar continuidade aos trabalhos iniciados com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), prosseguindo com os avanços conquistados e repensando estratégias de desenvolvimento que não produziram efeitos.

Com relação aos ODM, inclusive, há significativas críticas na literatura quanto à sua eficácia e ao alcance de suas metas. Pires (2015), embora destaque a existência de avanços em alguns dos objetivos, indica que os fatores ambientais representaram o pior desempenho dos ODM, especificamente na América Latina e no Caribe. Para além desta questão, também aponta Pires (2015) que o desenvolvimento na região ficou aquém do planejado no início do milênio.

Lançando foco sobre o tema da pesquisa, o ODS 11 trata de “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, que, segundo Costa et al. (2018, p. 11), visa, dentre outros aspectos, a “construção de cidades mais justas, democráticas, seguras, resilientes e sustentáveis”. De acordo com Nações Unidas (2016c, não paginado), o objetivo 11 é: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Este objetivo é um convite ao estabelecimento de uma nova forma de pensar acerca do desenvolvimento urbano. Como visto, a urbanização – em escala global - ocorreu em ritmo muito acelerado após a segunda metade do século XX, o que acabou por criar distorções nos centros urbanos, com cidades que, atualmente, constituem exatamente o oposto daquelas que a Agenda 2030 busca construir. Neste sentido, de acordo com informações de Nações Unidas (2019a, não paginado), atualmente “90% da expansão urbana se dá nos países em desenvolvimento. Grande parte dela ocorre em áreas próximas a rios e regiões litorâneas, por meio de assentamentos informais e não planejados.”.

Costa et al. (2018) aponta este crescimento urbano, inclusive, como um dos fenômenos mais importantes da contemporaneidade, haja vista a sua intensidade e o percentual de humanos vivendo em cidades atualmente, considerando ainda as projeções para as próximas décadas. Este destaque e esta importância dada à urbanização – ao menos de modo textual – reflete a grande preocupação com o tema, como não poderia ser diferente.

De acordo com informações de IBGE (2017), este tratamento da questão urbana no âmbito internacional, especificamente com as iniciativas ligadas à Agenda 2030, tem

estimulado a discussão do tema em âmbito interno – quer seja para produzir novas agendas nacionais ou legislações sobre o meio urbano, quer seja para discutir o arcabouço legislativo já existente.

No texto da Agenda 2030, o ODS 11 contempla 11 metas a serem atingidas em diferentes momentos compreendidos entre 2015 e 2030. As metas definidas pela Agenda são as seguintes (NAÇÕES UNIDAS, 2016c, não paginado):

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas. 11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos. 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países. 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo. 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade. 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros. 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência. 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento. 11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis. 11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

As principais metas explicitam, ao que parece, as questões mais caras do ponto de vista da urbanização a nível global, mas é possível notar importantes ausências nas metas expostas, como a própria discussão acerca da justiça ambiental urbana. Apesar de tratar de inclusão, sustentabilidade e redução de impacto ambiental *per capita*, e ainda referir-se, na meta 11.2, a uma especial atenção a pessoas em situação de vulnerabilidade, parece faltar à Agenda um ímpeto maior em reconhecer e planejar de forma efetiva remédios para a problemática do desenvolvimento urbano desigual.

Como exposto por Nações Unidas (2019, não paginado), “a urbanização, se feita do jeito adequado, também pode apresentar grandes oportunidades e representar uma ferramenta crucial para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. De fato, se considerarmos que mais da metade da população mundial vive nas cidades, é fundamental

reconhecer que tais “cidades” representam um elemento que pode ser agregador ou desagregador, inclusivo ou excludente, promotor de direitos ou propagador de injustiças.

Portanto, há de se reconhecer os méritos da Agenda 2030 neste aspecto, quando lança luz sobre a possibilidade de a urbanização dialogar com as demais questões sociais. É neste aspecto que os assuntos tratados nos ODS não são encarados como situações isoladas, mas como um conjunto de temas que, de certa forma, estão interligados.

É neste contexto – da interdependência dos ODS – que verificamos um plano de ação para a questão urbana que envolve também a preocupação com outras áreas, levando em conta as questões sociais, econômicas e ambientais. Com forte presença neste debate há uma das agências da ONU que está dedicada à consecução do ODS 11. Trata-se do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que através das chamadas “Agendas Urbanas” tem estabelecido, em reuniões periódicas com representantes de governos de todo o mundo, planos e ideais de urbanização, e formas de lidar com o crescimento das cidades (tanto com relação ao surgimento de novas cidades quanto com relação ao crescimento dos espaços urbanos já existentes). Como visto, o ODS 11 e as Agendas Urbanas possuem uma estreita ligação.

Desta forma, passa-se a analisar a “Nova Agenda Urbana”, a mais recente das três produzidas no âmbito da ONU-Habitat, e que já fora concebida dentro do pensamento relativo à Agenda 2030, levando em consideração todos os objetivos já discutidos. Com esta agenda, verificar-se-á como a política internacional formal, representada pela Organização das Nações Unidas, composta por representantes dos Estados-parte, pensa a questão urbana.

a) A Nova Agenda Urbana (Habitat III)

Com as premissas acima elencadas, a documentação internacional a ser analisada recaiu também sobre a Nova Agenda Urbana do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), pois se o Brasil é signatário da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e dela participa até os dias de hoje; e a ONU possui agências destinadas a temas específicos, como é o caso da ONU-Habitat, que trata sobre assentamentos humanos; e ainda a documentação da ONU-Habitat é subscrita pelo Brasil, que assumiu compromissos ao assiná-la; então, a opção pela documentação referente a este programa adequa-se à proposta metodológica. No Brasil, segundo informações de Nações Unidas (2019b), a ONU-Habitat é

apoiadora de mais de uma centena de eventos que tratam de políticas urbanas inovadoras e inclusivas.

É de se ressaltar ainda que “o ONU-Habitat está responsável pelo ODS 11, conhecido como ‘ODS Urbano’, que busca ‘tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis’” (NAÇÕES UNIDAS, 2019, não paginado), anteriormente discutido. Assim, a análise da sua agenda fornecerá subsídios para compreender o comportamento do legislador brasileiro acerca do tema, verificando se há ou não um alinhamento do que dispõem as normas brasileiras com as disposições globais.

Fundamente-se, todavia, que não há uma força vinculante nestas normas (o Brasil não é, juridicamente, obrigado a segui-las). Como bem pontua Tanscheit (2016, não paginado), “a Nova Agenda Urbana não é um acordo legalmente vinculante, ela apenas oferece orientações para os atores envolvidos no desenvolvimento urbano construírem seus planos de ação”.

Não significa, no entanto, que a não força vinculante do ponto de vista jurídico torne a documentação mais fraca. A assunção de compromissos perante a comunidade internacional, ainda que não vinculantes, tem forte impacto no campo político, e possui uma força no sentido de tomar para si as disposições centrais do problema das cidades sustentáveis. É um importante instrumento, ainda, de reivindicação dos titulares dos direitos consagrados nestes documentos, uma vez que estes podem exigir melhorias e intervenções do poder público tomando por base os compromissos assumidos internacionalmente.

Andrade e Franceschini (2011, não paginado) apontam para a importância da discussão sobre as agendas urbanas:

Planejar a cidade requer olhar para as crescentes tensões sociais, económicas e ambientais. Atentar à construção de agendas urbanas disputam espaços institucionais e políticos, ganha relevância, considerando seu potencial para influir no pensamento dos tomadores de decisão e no planejamento da vida nas cidades.

Agendas urbanas podem influenciar as cidades, por exemplo, ao promover a inserção de enfoques estratégicos em lógicas de planejamento e gestão, influenciar a forma como políticos e tomadores de decisão pensam a cidade e seus processos, dar impulso político e legitimidade a temas considerados prioritários, ou direcionar as capacidades das cidades para lograr objetivos como o desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, as agendas urbanas podem refletir a natureza fragmentada das administrações públicas e tratar de segmentos do urbano (saúde, habitação, transporte, etc.). Apesar de reconhecerem problemas críticos, como a iniquidade e a desigualdade, nem sempre apontam a propostas metodológicas para sua abordagem. Vários modelos são propostos por organizações internacionais, e há que considerar sua relevância ao nível local. São também atravessados por interesses de agências financiadoras ou pela opinião de especialistas. Há também que compreender seus pressupostos: que modelo de desenvolvimento humano e social, e que concepção de sujeito e cidadania consideram?

A abordagem acima transcrita demonstra, mais uma vez, pontos positivos e negativos do estabelecimento de agendas urbanas em nível internacional, de modo que se destaca positivamente a questão da influência destas agendas nos tomadores de decisão, trazendo as questões ao debate público; negativamente, destaca-se a inexistência de conceitos claros para aplicação dos ideais propostos.

De acordo com Nações Unidas (2009, não paginado), há uma razão de ser para que a ONU tenha trazido para seu domínio a discussão sobre a questão urbana:

Quando a ONU foi fundada, em 1945, dois terços da população mundial viviam em zonas rurais. Em 2000, a distribuição da população havia mudado, com metade da população mundial vivendo nas cidades. Além disso, espera-se que em 2050 dois terços da população mundial – cerca de seis bilhões de pessoas – estarão vivendo nas cidades. E enquanto as cidades são o eixo central da produção e do consumo nacional – processos econômicos e sociais que geram riquezas e oportunidades – elas também geram doenças, crimes, poluição e pobreza.

O excerto acima transcrito, especialmente ao tratar dos problemas urbanos (doenças, crimes, poluição e pobreza), coaduna com o pensamento de CARLOS (2015, p. 25-26), que afirma ser a cidade “a expressão mais contundente do processo de produção da humanidade sob a égide das reações desencadeadas pela formação econômica e social capitalista. Na cidade, a separação homem-natureza, a atomização das relações e as desigualdades se mostram de forma eloquente”. Sobre o tema ainda discorre Saule Júnior (2016, p. 73):

O modelo de desenvolvimento urbano atual tem falhado com a maioria dos habitantes das cidades em lhes conferir uma vida urbana digna. Este modelo tem promovido a mercantilização da cidade que privilegia os grupos financeiros e de investidores em detrimento dos interesses e das necessidades da maioria da população urbana.

Os efeitos do padrão de urbanização, como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços básicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros da população pobre, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários apontam que novos caminhos de vida e desenvolvimento nas cidades precisam ser adotados na nova agenda urbana.

Por essa razão, a nova agenda urbana deve abraçar uma mudança no padrão urbano predominante, a fim de aumentar a equidade urbana, a inclusão social, a participação política e dar uma vida digna para a população urbana.

Antes de iniciar a análise, importante ainda compreender o conceito e a finalidade do ONU-Habitat. Segundo Nações Unidas (2019, não paginado):

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) estabeleceu-se em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). Com sede em Nairóbi, capital do Quênia, a organização é a Agência da ONU ponto focal para a urbanização sustentável e os assentamentos humanos.

Nosso mandato é trabalhar em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável com o objetivo de proporcionar moradia adequada para todas e todos. Como uma agência de cooperação técnica especializada do Sistema ONU, o ONU-Habitat trabalha com todos os temas relacionados à vida nas cidades e com todos os tipos de atores, como governos (federal, estadual e municipal), universidades, ONGs e demais instituições do terceiro setor, setor privado e etc.

Atualmente, a ONU-Habitat trabalha adotando como referência a Nova Agenda Urbana – NAU (NAÇÕES UNIDAS, 2019), adotada na Habitat III (Conferência das Nações Unidas Sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável).

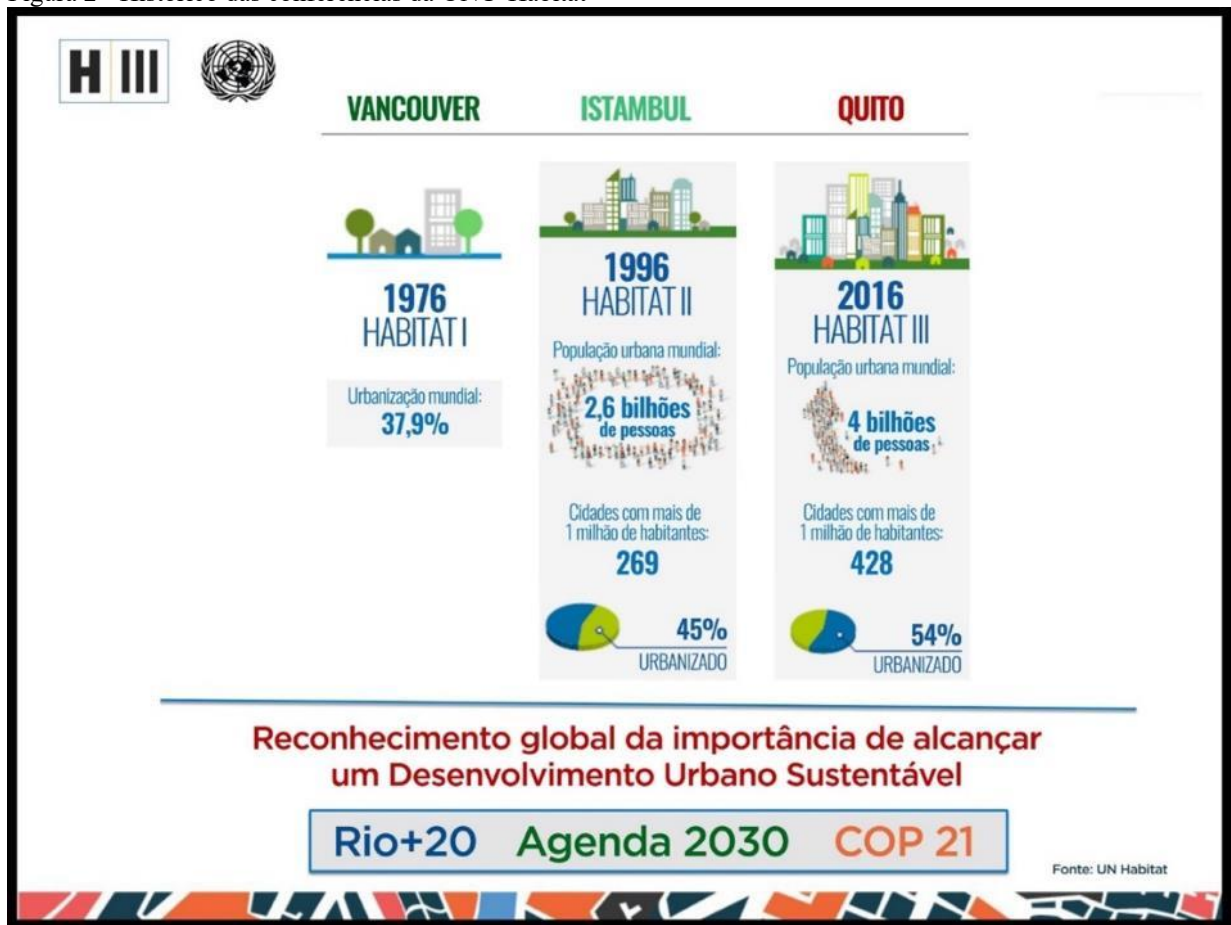
Esta agenda, segundo o sítio eletrônico oficial da própria agência, “é um documento orientado para ação que definiu padrões globais para alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades” (NAÇÕES UNIDAS, 2019, não paginado). A importância da Agenda é tamanha, uma vez que serve como um parâmetro internacional a ser seguido pelos países signatários, que assumem compromissos. Este novo documento, assinado em 2016, tem especial relevância em sua época, uma vez que coexiste, por exemplo, com os postulados da Agenda 2030 e com tantas outras normas de cunho urbano-ambiental que vem sendo discutidas.

Há, todavia, que ser analisado o percurso histórico das conferências sobre sustentabilidade urbana ocorridas no âmbito do ONU-Habitat. As conferências ocorrem a cada 20 anos, e, como perceberemos na figura abaixo, ocorrem em momentos onde a urbanização mundial alcança níveis percentuais sensivelmente distintos, o que demonstra o ritmo de crescimento das cidades entre uma conferência e outra – o que, naturalmente, acaba por alterar também as formulações havidas nestas cimeiras.

Desde a primeira conferência, em 1976, até a mais recente, ocorrida em 2016, a mudança verificada é um sinal de alerta para a urgência e a importância do planejamento adequado. O ritmo de urbanização acelerado, nestes 40 anos que separam a primeira conferência, em Vancouver, para a última realizada, em Quito, foram de um intenso processo de urbanização – englobando um crescimento no número de cidades, na população mundial urbana em números absolutos e no percentual da população que vive em cidades.

As conferências da ONU-Habitat, portanto, procuraram lidar com as questões urbanas de acordo com os números de cada época, planejando as cidades para o futuro. Estes índices de urbanização em relação às conferências podem ser representados pela figura abaixo, que ilustra o panorama encontrado por ocasião das discussões nas conferências da ONU-Habitat:

Figura 2 - Histórico das conferências da ONU-Habitat



Fonte: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO MATO GROSSO, 2016.

É possível verificar, na imagem, que o ritmo de crescimento da população urbana foi intenso entre as conferências. Em 1976, o nível percentual de urbanização no planeta era de 37,9%, enquanto em 2016 este nível já atingia 54%. A população urbana mundial em 1996, de 2,6 bilhões de pessoas, atingiu 4 bilhões de pessoas em 2016, um crescimento de cerca de 53,8% no número de habitantes nas cidades. As megacidades também registraram crescimento: de 269 em 1996 para 428 em 2016, um crescimento de cerca de 59,1%.

Estes números demonstram, portanto, que os planejadores de Quito possuíam, em 2016, o desafio de pensar num cenário distinto daquele verificado anteriormente, e precisariam pensar uma Agenda Urbana com vistas ao desenvolvimento sustentável, num cenário em que, pela primeira vez na história das conferências sobre sustentabilidade urbana, o nível de urbanização mundial superava 50%.

A relação da Nova Agenda Urbana com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável é assim definida por Nações Unidas (2017, p, 4):

A Nova Agenda Urbana incorpora um novo reconhecimento da correlação entre a boa urbanização e o desenvolvimento. Ela salienta a conexão entre a boa urbanização e a

criação de empregos, as oportunidades de subsistência e a melhora da qualidade de vida, que devem ser incluídas em todas as políticas e estratégias de renovação urbana. Isto destaca ainda mais a ligação entre a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial com o Objetivo 11 de cidades e comunidades sustentáveis.

O documento norteador desta agenda é a Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Urbanos Para Todos (Declaração de Quito), assinada em Quito, capital do Equador, em outubro de 2016. A Declaração de Quito é composta das seguintes partes: um preâmbulo, com dez itens, estabelecendo os objetivos da agenda e descrevendo as circunstâncias de sua produção; a “Visão Compartilhada”, onde se definem três tópicos e oito subtópicos que, de comum acordo entre os signatários, representariam um modelo a ser buscado; os “Princípios e Compromissos”, onde os signatários assumem, a partir dos princípios elencados, compromissos internacionais na administração de suas cidades; e, por fim, a “Chamada para a Ação”, que também materializa alguns compromissos assumidos pelos países participantes.

Há ainda o Plano de Implementação da Agenda, segunda parte do documento, que contém aspectos mais técnicos de planejamento da execução dos ideais e compromissos ali previstos – por esta razão, sua análise não será feita neste estudo. O Brasil participou da elaboração desta agenda e, segundo Tanscheit (2016), esteve representado na Habitat III, que elaborou a agenda, e a delegação era composta por técnicos do Ministério das Cidades.

Importante ressaltar que, ainda segundo Tanscheit (2016), importantes legislações brasileiras sofreram influências de conferências coordenadas pela ONU-Habitat, com destaque para o Estatuto da Cidade (2001), que fora concebido após a Habitat II, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, Turquia, em 1996.

Para a Habitat III, o Brasil produziu um relatório onde apresenta questões e desafios para uma nova agenda urbana nas áreas de questões demográficas urbanas, planejamento urbano e territorial, meio ambiente e urbanização, governança urbana e legislação, economia urbana, habitação, saneamento e serviços básicos.

O relatório dá especial destaque à importância das conferências Habitat para a elaboração das políticas internas, reafirmando o que dissemos sobre o poder de influência das normas internacionais na nossa legislação pátria. Segundo IPEA (2016, p. 09):

A Habitat III é parte do ciclo de conferências mundiais da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o desenvolvimento urbano, que se realiza de vinte em vinte anos. Na primeira Conferência Habitat, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, os Estados reconheceram o explosivo crescimento demográfico e a urbanização como

fenômenos em escala mundial e a necessidade de reflexão sobre esse processo e seus problemas. Em 1996, na Habitat II, em Istambul, a urbanização passou a ser vista como uma oportunidade, e as cidades, enquanto vetores de desenvolvimento. A Conferência de Istambul foi fundamental para o reconhecimento internacional do direito à moradia e influenciou, no Brasil, marcos importantes, a exemplo da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e, em seguida, do Conselho das Cidades (2004).

Tal relatório do IPEA, contudo, será objeto de análise mais detida no tópico especial destinado à análise da legislação nacional, uma vez que este documento norteia, inclusive, a seleção das normas nacionais a serem analisadas.

Retomando a discussão sobre a Nova Agenda Urbana, fruto da Habitat III, é de se destacar que o texto da Declaração de Quito reconhece que, até 2050, a expectativa é de uma quase duplicação da população urbana (NAÇÕES UNIDAS, 2017). Por que, todavia, esta quase duplicação é um problema? Segundo Nações Unidas (2017, p. 3), “[...] populações, atividades econômicas, interações sociais e culturais, assim como os impactos ambientais e humanitários, estão cada vez mais concentrados nas cidades, trazendo enormes desafios para a sustentabilidade [...]”.

Balbin (2018, p. 25) aponta que a NAU materializa compromissos que estão “refletidos em uma série de verbos, dos quais o mais empregado é comprometer-se (commit), seguido de outros, muito frequentes, como promover, assegurar, encorajar, reconhecer etc., e de verbos pouco frequentes, como mobilizar e tomar medidas”.

Como vimos no capítulo concernente à fundamentação teórica da pesquisa, o crescimento urbano desordenado, em pouquíssimo tempo, acabou por acentuar ou criar problemas de grande monta em nossas cidades – quase duplicar esta população até 2050, sem o planejamento adequado por parte de governos, pode nos inserir numa crise ainda mais grave.

A Declaração de Quito reconhece a necessidade deste planejamento, ao reconhecer que ainda não há um tratamento adequado da questão, apesar de mencionar que tem havido melhorias no processo de discussão internacional da matéria (NAÇÕES UNIDAS, 2017). O que a Nova Agenda propõe, portanto, é uma reavaliação da “forma como as cidades e os assentamentos humanos são planejados, projetados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 03).

Balbin (2018, p. 25) salienta, todavia, que, no texto da NAU, “evidencia-se o que deveria ser feito, mas sem explicitar como nem quando – ou o que deveria ser mais prioritário –, nem quem deverá assumir responsabilidades para sua execução, tampouco havendo menções

sobre os meios para seu financiamento.”. A crítica é válida, sob a perspectiva de que podemos padecer de uma falta de efetividade dos compromissos assumidos em Quito; entretanto, é válido reconhecer também que, ao menos teoricamente, e no campo de discurso, a Nova Agenda Urbana representa avanços.

Importante destacar que, neste aspecto, a NAU reconhece diversos planos de atuação que interferem na problemática urbana. Neste ponto, é visível que a Declaração de Quito reconhece a necessidade de ações articuladas, intergovernamentais. No caso brasileiro, tais ações podem ser ditas até mesmo entre os poderes constituídos, na busca de um novo padrão de desenvolvimento urbano sustentável, no que se vem chamando de diálogo interinstitucional.

Neste sentido, é de salutar importância extrair desta declaração as principais questões nela contidas, suas discussões, seus princípios e os compromissos assumidos. Para organização da análise, há uma divisão da Declaração em três partes: os itens 1 a 10 são denominados, pelo autor desta pesquisa, como “seção preambular”, por conter textos e declarações que introduzem a agenda; os itens 11 a 13, com os respectivos subitens, utiliza-se a terminologia encontrada no documento, qual seja, “Nossa Visão Compartilhada”; os itens 14 e 15 também estão sob o título encontrado na Declaração de Quito: “Nossos princípios e compromissos”; por seu turno, os itens 16 a 22 são denominados “Chamada para a Ação”.

4.2.1.1 Linhas gerais e visão compartilhada

No texto principal da declaração de Quito, logo em seu primeiro item, há uma referência direta ao modo de sua elaboração. A agenda é declarada participativa, tendo sido construída, segundo seu texto, com a “participação de governos subnacionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, comunidades autóctones e locais, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica e demais atores relevantes” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 03). Muito embora tal passagem não constitua em si uma norma a ser seguida, é fato que a construção coletiva do documento, incluindo a sociedade civil, a comunidade científica e acadêmica e comunidades locais, demonstra um importante passo na forma de pensar o desenvolvimento.

Este passo consiste na interação entre os diversos atores sociais na construção de tão importante agenda. Não se sabe, vez que não inserido nos objetivos desta pesquisa, se a participação de todos estes atores foi de fato efetiva ou mesmo ativa, se foram levadas em conta suas demandas, mas é ao menos simbólico que se reconheça a importância da sua participação.

Como se verá mais adiante, aliás, há um encorajamento para que tal modelo reverbere nos governos locais.

O item 4 da Declaração de Quito reflete o objetivo da Nova Agenda Urbana: “alcançar um desenvolvimento transformador e sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 03). Neste aspecto, vale lembrar que desde a adoção da Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, conhecida como “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”, o direito ao desenvolvimento é considerado um direito humano, com a característica de inalienabilidade, garantindo-se a extensão deste direito a todos os povos, tendo como finalidade o gozo dos demais direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 1986). Chama-se atenção, contudo, que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento não remete, em nenhum momento, ao menos de forma explícita, à questão do desenvolvimento sustentável, fato que viria a ocorrer mais adiante.

Como bem aponta Dallari (2009, p. 210), houve, na década de 1980, “o advento da perspectiva de tratamento do direito ao desenvolvimento de forma a incorporar a temática ambiental”. Este processo desencadeou, dentre outros resultados, na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Pontua Dallari (2009, p. 212-213):

Na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, produzida ao final daquela que talvez tenha sido a mais destacada reunião internacional já ocorrida no Brasil – que ficou conhecida por Rio-92 ou Eco-92 –, a associação entre direitos humanos, direito a um meio ambiente saudável e direito ao desenvolvimento também se encontra presente, e a referência ao direito ao desenvolvimento remete explicitamente à noção de desenvolvimento sustentável.

Confirmando o que aponta o autor, o texto da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento pontua que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável” (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 154), e, ainda, que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e ambientais de gerações presentes e futuras” (NAÇÕES UNIDAS, 1992, p. 154).

Portanto, ao objetivar o “desenvolvimento transformador e sustentável”, a Declaração de Quito traz a visão do direito ao desenvolvimento de modo a integrar as questões sociais e ambientais – o que não poderia ser diferente, levando em conta a essência e o contexto em que está inserida a própria construção desta declaração.

O item 5, por seu turno, traduz os objetivos específicos, que merecem transcrição integral para posterior análise do seu alcance. Constituem-se como objetivos específicos da Declaração de Quito (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 03):

[...] erradicar a pobreza e a fome em todas suas formas e dimensões, a reduzir desigualdades, a promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável; a alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas para que a sua contribuição vital para o desenvolvimento sustentável seja plenamente aproveitada, a melhorar a saúde e o bem-estar humanos, a promover a resiliência e a proteger o meio ambiente.

A sustentabilidade urbana ganha, aqui, os seus contornos mais abrangentes em todo o texto da declaração, abrangendo o que proposto por Ana Carlos (2005, p. 33), ao preconizar que “pensar numa cidade humana, num novo urbano, significa a superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica [...]”, como já mencionado no capítulo concernente à discussão teórica sobre os problemas urbanos.

O registro é válido e essencial, uma vez que não se pode perder de vista que a sustentabilidade está fundada em três aspectos essenciais: a questão ambiental, a questão econômica e a questão social. Notar que a Declaração de Quito traz questões sociais para a agenda urbana demonstra que há uma forma de encarar as cidades como promotoras de injustiças, no modelo atual, mas enxergá-las como potenciais locais de produção de uma sociedade mais justa.

Neste ponto, Balbim (2018, p. 25) chama atenção para o fato de que, no texto da Nova Agenda Urbana, “o termo “justiça” não aparece nenhuma vez, e há apenas uma menção a ‘cidades justas’, sem nenhum detalhamento”.

Moreira Júnior (2010, p. 07) explica que:

As atuais configurações espaciais e sociais na cidade, que vivenciam um momento de forte diferenciação, com a existência de rupturas entre os vários grupos sociais, organizações e territórios urbanos, evidenciam os processos de segregação tanto do ponto de vista social quanto na sua concretização no espaço, perceptíveis na proliferação dos novos estilos de morar e de (con)viver no espaço urbano.

A preocupação da Declaração de Quito, portanto, não é vaga ou descabida em uma agenda que visa ao desenvolvimento de cidades sustentáveis. Ao contrário, como já exposto, traz à discussão os diversos problemas que se envolvem quando tratamos de sustentabilidade urbana.

Ainda na sua seção preambular, a Declaração de Quito faz referência a uma assunção integral dos compromissos materializados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento

Sustentável, com destaque para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), citando ainda vários outros documentos internacionais que nortearam a construção da agenda (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Ressalte-se, aqui, que a própria Declaração busca se identificar com um ODS em específico: o de número 11, que diz respeito às Cidades Sustentáveis. Neste sentido, dispõe a Declaração de Quito:

A implementação da Nova Agenda Urbana contribui para implementação e localização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada, e para a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, inclusive o ODS 11 para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Uma vez que posterior à divulgação da Agenda 2030, é natural que a Nova Agenda Urbana a ela se refira, uma vez que os temas de suas discussões possuem uma ligação direta, havendo, portanto, a necessidade de interlocução em nível global acerca desta discussão e dos seus diversos documentos representativos, ainda mais quando estes foram concebidos no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Merece ainda destaque a menção da Declaração à necessidade de que haja uma contribuição de governos nacionais, subnacionais e locais para a efetividade e implementação da Nova Agenda Urbana. É de se registrar que, no Brasil, por exemplo, a política urbana, em simbiose com a política ambiental, possui competências repartidas entre os três entes da federação (a União, governo nacional, os Estados, governos regionais, e os Municípios, governos locais).

Note-se que o Brasil, em sua Constituição Federal de 1988, atribuiu com exclusividade à União, no art. 21, I, a competência de “participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988, não paginado). Isto não pode significar, contudo, que os compromissos internacionalmente assumidos sejam exclusivos do ente federativo União, e o próprio texto da Declaração de Quito demonstra este fator. Não foram levantados dados sobre a organização das competências em matéria ambiental/urbana em outros países; todavia, é provável que a inserção deste dispositivo na Declaração sirva para evitar uma fuga às responsabilidades internas de cada país compromissado.

Por fim, encerrando a seção preambular, a Nova Agenda Urbana estimula o empoderamento dos cidadãos no exercício de “um papel ativo e único em iniciativas de desenvolvimento” (NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 04). A participação dos cidadãos na

elaboração das políticas públicas é um ponto recorrente quando tratamos de desenvolvimento urbano sustentável. Acselrad, Mello e Bezerra (2009) apontam esta questão, inclusive, como uma das características da já discutida Justiça Ambiental, ao pontuar que os cidadãos e as organizações populares devem assumir um protagonismo nestas iniciativas de desenvolvimento. Na mesma linha de pensamento, Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 327) defendem que:

[...] a atuação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades deve, de fato e por direito, ocorrer em todos os momentos, desde a contribuição para os técnicos oferecerem soluções ajustadas à realidade social e aos verdadeiros anseios da comunidade até o momento de aprovação, execução, avaliação e monitorização das políticas públicas urbanísticas.

É importante e necessário saber que o Brasil, signatário da Nova Agenda Urbana, consequentemente da Declaração de Quito, assumiu tais compromissos internacionalmente, pois tais parâmetros deveriam, ao menos em tese, nortear a legislação brasileira e a própria *práxis* do planejamento urbano.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018) apontam ainda que a participação popular no planejamento está correlacionada à superação de um método tecnocrático, autoritário; apontam que, em vez de meras apresentações de estudos estritamente técnicos para conhecimento da população, tem de haver uma chamada dos cidadãos à ação, assumindo um papel de protagonismo e influência contínua nas ações governamentais.

Nações Unidas (2017a, não paginado) destaca que “atores e setores atuam como elos independentes da mesma corrente, que separados, não levam a lugar nenhum. À falta de diálogo e interdependência, o resultado é um desenvolvimento compartimentalizado”, reforçando a necessidade de participação popular neste processo.

A disposição da Declaração de Quito vem em momento oportuno, e em contexto apropriado, uma vez que cresce, na seara dos Direitos Humanos, a discussão sobre a democracia, e as formas do seu exercício. Compreender a democracia como o simples exercício do direito ao voto revela-se reducionista, uma vez que os poderes constituídos (constituídos, inclusive, pelo voto popular) formulam as políticas públicas que impactarão os cidadãos em curto, médio e longo prazo. É preciso, portanto, trazer à formulação destas políticas os seus destinatários, os maiores interessados, e não deixar estas decisões a cargo de alguns grupos que gozam de influência ou poder.

Sem dúvidas, o reconhecimento da necessidade de empoderar os cidadãos, atribuindo-lhes um papel ativo, é uma das principais contribuições da Declaração de Quito, e um dos pontos que mais deverá ser discutido e questionado na realidade brasileira – afinal, o grito por participação popular não basta. É preciso que haja, como bem asseverado na Nova Agenda Urbana, um papel central, ativo, protagonista, realizador, por parte dos cidadãos. Pouco adianta garantir, por exemplo, que os cidadãos possam opinar ou mesmo cancelar políticas públicas se estas atitudes não se refletem, de fato, na concepção dos programas.

A chamada de Quito é, por oportuno, que os cidadãos sejam agentes de construção do desenvolvimento urbano sustentável, superando a velha máxima de que democracia é simplesmente a chancela de uma maioria a questões e planos de ação elaborados por alguns poucos. Garantir a participação popular é, portanto, insuficiente.

A articulação de instrumentos de participação, somada a uma garantia efetiva de que os cidadãos terão papel ativo em todas as fases do processo (OLIVEIRA, LOPES E SOUSA, 2018), talvez garanta um horizonte mais próximo daquilo que pretende-se denominar por “papel ativo” dos cidadãos no processo que deveria culminar com um modelo mais sustentável de cidades e assentamentos humanos, como pretende a Nova Agenda Urbana.

Nações Unidas (2017a, não paginado), discorrendo sobre a Nova Agenda Urbana, aponta ainda que:

[...] a participação cidadã possibilita a incorporação de demandas de parcelas significativas da população, incluindo aquelas provenientes de mulheres, idosos, moradores de assentamentos precário, jovens e crianças e deficientes, facilitando o avanço para uma sociedade mais justa e igualitária. Envolver os cidadãos nas decisões e execuções de operações e políticas também é uma forma de impulsionar transparência, responsabilização na aplicação de normas e legislação e maior controle orçamentário.

Como exemplos desta forma de participação cidadã, Nações Unidas (2017a, não paginado) aponta duas situações: a aprovação da “Lei Marco do Orçamento Participativo com a intenção de promover a participação cidadã na decisão orçamentária, e assegurar mecanismos de vigilância e fiscalização da gestão de recursos financeiros”, pelo Congresso da República do Peru, e a incorporação de estratégia semelhante pelo de Villa El Salvador, em Lima, que incorporou a “estratégia a perspectiva de gênero e, dessa forma, catalisar a aprovação de leis e projetos sensíveis a essa questão.”.

Balbin (2018, p. 25) aponta que, neste contexto da Nova Agenda Urbana, “há evidente processo decisório político a ser enfrentado. Para que isso ocorra, fica claro que a correlação de

forças na arena geopolítica das cidades deve ser transformada”. Balbim (2018) dá ênfase, ainda, à visão de que esta interlocução entre atores sociais tem potencial para transformar a realidade de alocação de bens e recursos, de forma efetiva.

É assim que a Declaração de Quito encerra sua seção preambular, que logo dá espaço à chamada “Visão Compartilhada”, seção do documento onde são encontradas as concepções urbanas dos membros signatários tidas como “ideais”. Esta “Visão Compartilhada” pode ser representada pelo disposto no item 11 da Declaração:

11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à **fruição e ao uso igualitários de cidades** e assentamentos humanos, almejando promover **inclusão** e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir **cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis** para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns **governos nacionais e locais** no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas **legislações, declarações políticas e diplomas** (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 05). Grifou-se.

Deste item, vasto é o conteúdo passível de extração e análise. Inicialmente, fruição e uso igualitários da cidade são colocados como um norte a ser buscado pelos planejadores urbanos, aliada à busca por justiça, segurança, saúde, acesso, resiliência e sustentabilidade. Como já vinha sendo abordado pela própria NAU, tais tarefas destinam-se aos governos nacionais e locais, e são instrumentalizadas por, entre outros documentos, legislações.

Este excerto traz a importância da legislação para a visão de cidade que se busca, aparecendo este ponto como um destaque – ou mesmo um reconhecimento – às legislações já elaboradas pelos governos. Muito embora as políticas públicas constituam o resultado daquilo que o Poder Público de fato executa em termos de planejamento urbano, o nascedouro deste processo (ao menos no campo jurídico) está na formulação da legislação. Daí reside, de forma clara, o reconhecimento da Declaração de Quito às legislações já existentes, o que permite, inclusive, que diplomas normativos anteriores à Habitat III sejam analisados como partes integrantes das ideias surgidas na NAU.

A importância da participação cidadã não reside apenas na execução das políticas, mas também (e, talvez, sobretudo) na formulação da própria legislação que norteará os passos posteriores deste processo. Neste sentido, Kober (2005) aponta que a democracia no processo legislativo não é apenas proclamar o resultado da vontade de uma maioria, após uma tomada de votos, mas reside sobretudo na possibilidade de que as minorias discutam os temas e possam utilizar também da sua tentativa de convencimento.

De modo igualmente relevante, Schmidt (2008, não paginado) pontua, discorrendo sobre democracia que “o insucesso da democracia meramente representativa em atender às pretensões populares ensejou o surgimento dos grupos de pressão, os quais reclamam seu lugar na arena do processo decisional, fortalecendo a democracia participativa.”. Tal discussão remonta, inclusive, às questões relativas à Justiça Ambiental, e à forma como os espaços públicos são constituídos e por vezes dominados por determinados grupos de pressão. Assim, é ponto fundamental de análise se estes “esforços envidados por governos nacionais e locais o sentido de consagrar esta visão [...] nas suas legislações” são, de fato, esforços democráticos.

O item 12 da Nova Agenda Urbana traduz uma questão relevante do ponto de vista dos Direitos Humanos, da Sustentabilidade e do Direito à Cidade. Ao dispor que os signatários da Declaração de Quito objetivam “realizar cidades e assentamentos humanos em que todas as pessoas possam desfrutar de direitos e oportunidades iguais, assim como de liberdades fundamentais, guiados pelos princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao Direito Internacional” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 05), a Declaração de Quito traz a visão de que as cidades são vistas de forma intimamente relacionada aos direitos fundamentais – assegurar cidades saudáveis seria, na visão da Agenda, assegurar direitos fundamentais.

Tal visão não está distante daquela propagada pela teoria clássica dos Direitos Humanos. Ao contrário. A Declaração Sobre Direito ao Desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 1986, p. 04), em seu art. 6º, §1º, pontua que “todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”. A indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos não surge com esta declaração, que apenas reafirma aquilo que já vinha sendo propagado doutrinariamente.

Neste sentido, é retomada a característica do direito ao meio ambiente sadio e do direito à cidade enquanto direitos humanos. O direito ao desenvolvimento sustentável também é visto como um direito humano (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017). A interdependência e a indivisibilidade dos Direitos Humanos, portanto, são reafirmadas pela Declaração de Quito. Ao preconizar que é fundamental a visão de cidades que promovam a igualdade, como caminho necessário para realização dos demais direitos fundamentais, a NAU dispõe também que os direitos e as liberdades fundamentais interligam-se numa relação de dimensões. Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 68) apontam, ainda, para a existência dos chamados “direitos fundamentais socioambientais”.

Provin (2019, p. 03) faz importante ponderação neste sentido:

[...] as segregações urbanas se ampliaram ao redor das cidades, somado ao fato de que as habitações criadas por projetos governamentais normalmente estão em áreas distantes dos centros, fazendo com que, o elo entre a cidade e o referido empreendimento, seja preenchido por favelas. Logo, essas populações vivem distante da dignidade oferecida pela cidade, dos serviços públicos, do acesso aos direitos fundamentais. Foram esquecidos historicamente e ali mantidos, como se não fosse problema do restante da cidade.

Esta interdependência é reforçada quando, no mesmo item 12 da Declaração de Quito, encontra-se disposto que a NAU está fundamentada na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), tratados internacionais sobre Direitos Humanos, na já citada Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, dentre outros. É neste sentido que também discorrem Resende e Reis (2015, p. 10):

A efetivação do meio ambiente como um direito humano fundamental se torna necessário, pois estão, fundamentalmente, interligados. Sua realização significa a preservação e a melhora da qualidade de vida. A dignidade da pessoa humana, visto como direito fundamental absoluto, garantido a todos da espécie humana, tem como objetivo fundar uma vida digna a todos os povos. Mas a dignidade só se efetiva se o ser humano tem todos os direitos fundamentais cobertos. Se o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é transgredido, também é infringida a dignidade da pessoa humana.

Como se verifica, não há como dissociar o direito à cidade e o direito ao meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, dos estudos acerca dos direitos humanos ou mesmo dos direitos fundamentais¹⁰. Prosseguindo no assunto, Resende e Reis (2015, p. 10) ainda pontuam: “A relação entre meio ambiente e direitos humanos pode ser vista atualmente como inevitável. Sem a existência de uma natureza ecologicamente equilibrada, é impossível viver efetivamente os direitos expostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos”. Neste excerto, materializada está a visão de interdependência entre os Direitos Humanos – não é possível exercê-los de modo que uns estejam dissociados dos demais.

Saule Júnior (2016, p. 73) ainda aponta, com precisão, que a “[..] agenda precisa ter outro paradigma para estabelecer a ligação entre a inclusão social, a democracia participativa e os direitos humanos com o território para tornar as cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.”.

Logo, parece acertada a inclusão desta relação na visão compartilhada da Nova Agenda Urbana, pois a visão do todo, consagrando os direitos fundamentais de maneira conjunta e complementar, demonstra o compromisso com a plenitude dos direitos destinados a todas as

¹⁰ Classicamente, a doutrina costuma denominar Direitos Humanos aqueles que estão reconhecidos, consagrados, na ordem internacional, reservando a expressão Direitos Fundamentais para aqueles que estão positivados na ordem interna dos países.

pessoas; resta saber, todavia, se as práticas dos países que assumiram compartilhar desta visão estão de acordo com o que fora teoricamente posto.

Importante ressaltar ainda que, neste ponto, a NAU ainda adota como guia a Declaração do Milênio da ONU, firmada no ano 2000 e que acabou por materializar os 8 ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), que deveriam ser alcançados até 2015 (NAÇÕES UNIDAS, 2017b). Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados posteriormente ao prazo estipulado como máximo para o cumprimento dos ODM, formando a chamada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O item 13 da Declaração de Quito traz oito subitens que materializam o que pode ser chamado de “Modelo Ideal” de cidades e assentamentos humanos na visão compartilhada dos participantes da Habitat III. Pode ser encarado como o cerne do documento, uma vez que materializa princípios e estabelece bases que constituem o fundamento de toda a etapa de planejamento e execução da NAU. O quadro abaixo expõe, de maneira sintetizada, este modelo imaginado em Quito:

Quadro 1 – Esquematização da “Visão Compartilhada” contida na Declaração de Quito

Item da declaração	Bases e princípios
13. (a)	Função social das cidades, direito à moradia adequada, acesso universal a água e saneamento seguros, acesso igualitário a todos os bens públicos e serviços relacionados a segurança alimentar, nutrição, saúde, educação, infraestrutura, mobilidade, transporte, energia, qualidade do ar e subsistência (NAÇÕES UNIDAS, 2017).
13. (b)	Cidades participativas, com engajamento civil, estimulando sentimentos de pertença, priorização de espaços públicos verdes, fortalecimento de interações sociais e de participação política, cidades que propiciem coesão social, e que reconheçam as necessidades específicas daqueles em situação vulnerável (NAÇÕES UNIDAS, 2017).
13. (c)	Cidades que promovam igualdade de gênero, empoderamento de mulheres e meninas, garantindo-lhes liderança em todos os níveis de tomada de decisão, com emprego decente e igual nível de remuneração para trabalhos iguais (NAÇÕES UNIDAS, 2017).
13. (d)	Cidades aptas a atender aos desafios de crescimento econômico contínuo, inclusivo e sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2017).
13. (e)	Cidades que atuem como “polos propulsores de desenvolvimento urbano e territorial equilibrado, sustentável e integrado” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 07).
13. (f)	Cidades que estejam atentas à questão etária e de gênero, que invistam na mobilidade sustentável, e que promova conexão entre pessoas, lugares, bens, serviços e oportunidades econômicas (NAÇÕES UNIDAS, 2017).
13. (g)	Cidades que reduzam riscos de desastre, vulnerabilidades, e “promovam a mitigação e a adaptação à alteração climática” (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

13. (h)	Cidades que cuidem dos ecossistemas e optem por padrões de consumo sustentáveis (NAÇÕES UNIDAS, 2017).
---------	--

Fonte dos dados: NAÇÕES UNIDAS, 2017.

Elaboração: Próprio autor, 2019.

As bases e princípios, como pontuado, são nortes para a consecução daquilo que fora disposto na seção preambular. De fato, há uma gama considerável de objetivos a serem perseguidos num prazo de 20 (vinte) anos, como ficou acordado em Quito. Mais uma vez, aqui é encontrada uma simbiose entre diversos direitos fundamentais, vistos como decorrentes diretamente de um planejamento urbano adequado.

Este quadro acima exposto possui especial relevância na análise do planejamento urbano dos países signatários da Declaração de Quito. Esta visão compartilhada não deve subsistir apenas no plano externo; não é suficiente que os governos nacionais, regionais e locais assumam que comungam com tal visão internacionalmente – é preciso dar efetividade a estes aspectos no âmbito interno.

É prudente, ainda, destacar que as visões de cidade encontradas neste quadro são introduzidas, no texto da declaração, pela frase “visualizamos cidades e assentamentos humanos que [...]” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 08), reforçando que há a tentativa de desenho de um modelo ideal na visão dos signatários.

4.2.1.2 Princípios e compromissos

Nos itens 14 e 15, a Nova Agenda Urbana trata sobre os princípios e compromissos firmados pelos signatários, e que devem ser encarados como a base de pensamento do que fora acordado entre os países. O item 14, *caput*, ao introduzir os princípios constantes na Declaração de Quito, fornece-lhes a adjetivação de “inter-relacionados”. Tal correlação é importante, na medida em que demonstra que os princípios não devem ser encarados como unidades, fins em si mesmos ou dissociados uns dos outros ou das demais disposições encontradas no texto da declaração.

São, portanto, princípios inter-relacionados da Nova Agenda Urbana (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 07-08):

- (a) **Não deixar ninguém para trás**, por meio da eliminação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema, assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural, integração no espaço urbano, melhoria de habitabilidade, educação, segurança alimentar e nutrição, saúde e bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de VIH/SIDA,

tuberculose, e malária, promovendo segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; assegurando participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos; e proporcionando acesso igualitário para todos à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, assim como à moradia adequada e economicamente acessível;

(b) **Economias sustentáveis e inclusivas**, por meio do aproveitamento dos benefícios de aglomeração da urbanização bem-planeada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, assegurando a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a recursos e oportunidades econômicos e produtivos; prevenindo a especulação fundiária; e promovendo a posse da terra segura e gerindo a perda de densidade urbana, quando cabível;

(c) **Sustentabilidade ambiental**, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.

Grifos nossos.

Vislumbra-se, neste ponto, a presença de três aspectos fundamentais para a compreensão da noção de sustentabilidade: o primeiro item direciona-se para as questões sociais, como moradia, educação, alimentação, saúde, dentre outros. O segundo está dirigido às questões econômicas, como emprego, terra etc. O terceiro, por fim, orienta-se para as questões ambientais. Há, portanto, a formação de uma “visão compartilhada” que possui, no horizonte, lugar para os três aspectos da sustentabilidade: social, econômico e ambiental.

Tal constatação não é descontextualizada. Reside na orientação de toda a agenda para a consecução do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 11, referente a cidades e comunidades sustentáveis. Nações Unidas (2015) aponta que os aspectos econômicos, sociais e ambientais em áreas urbanas fazem parte, de forma direta, do caminho para se atingir as metas referentes ao ODS 11. Há um reforço a esta tese quando o assunto aparece em destaque na Nova Agenda Urbana.

Pode-se afirmar, portanto, que a NAU adota princípios ligados à sustentabilidade, visando promover as cidades e comunidades sustentáveis pensadas pelo ODS 11. Restar saber, todavia, se estes princípios são factíveis e se demonstram nortes possíveis a serem seguidos. Deve-se reconhecer, ao menos, a importância da sua presença em um documento global e subscrito por mais de uma centena de países.

Alguns pontos merecem especial destaque na análise dos princípios e compromissos (mais especificamente com relação a estes). No item 15, *a*, da NAU, há o compromisso de mudança de abordagem sobre o modo de planejamento, financiamento, governança e

administração das cidades (NAÇÕES UNIDAS, 2017). É um reconhecimento explícito de que algo está errado atualmente. De fato, a literatura sobre o tema e o simples andar por grandes centros urbanos nos demonstra que a política urbana tem muito o que melhorar, mas é crucial haver este reconhecimento a nível internacional.

Ainda no item 15, *a*, há um importante reconhecimento da relação existente entre o “desenvolvimento urbano e territorial sustentável como essencial para alcançar-se desenvolvimento sustentável e prosperidade para todos” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 08). Aqui, reforça-se novamente uma tese de unidade entre os direitos fundamentais da pessoa humana, aí incluídos como dependentes uns dos outros, tal qual fora discutido anteriormente (ver tópico 4.2.2.1).

O item 15, *b*, chama atenção por um aspecto. Importante, para compreendê-lo, a transcrição integral do dispositivo, cf. Nações Unidas (2017, p. 08):

15. Comprometemo-nos a trabalhar no sentido de uma **mudança de paradigma** urbano para a Nova Agenda Urbana que irá: [...] (b) Reconhecer o **protagonismo de governos nacionais**, conforme o caso, na definição e implementação de políticas e legislação urbanas **inclusivas** e efetivas no sentido de um desenvolvimento urbano sustentável, e as **contribuições igualmente importantes de governos subnacionais e locais**, assim como da **sociedade civil e de outros atores relevantes**, de maneira transparente e responsável.

Grifos nossos.

Nota-se que há, aqui, um reforço à tese da mudança de paradigma na gestão urbana, como visto anteriormente. Chama atenção, todavia, o reconhecimento ao “protagonismo de governos nacionais [...] na definição de implementação de políticas e legislação urbanas” – este compromisso é somado ao do item 15, *c, i*, que propõe a “cooperação entre todos os níveis de governo para [...] o desenvolvimento urbano sustentável integrado” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 08).

No Brasil, por exemplo, a engrenagem urbana (SCHMIDT; CACCIA; FELIN, 2018) funciona de forma assemelhada a esta previsão, havendo legislações federais sobre a questão urbana, derivadas da Política Urbana estabelecida pela Constituição Federal, além dos instrumentos para execução desta política, geralmente de competência dos municípios, que deverão elaborá-los e cumpri-los.

A imagem abaixo ilustra esta perspectiva, inserida em uma espécie de cooperação interfederativa (entre os diversos entes) e até mesmo dentro do mesmo ente federativo, destacando inclusive que os instrumentos estão contidos uns nos outros, caracterizando uma relação entre os mais diversos planos (habitação, saneamento, resíduos sólidos e mobilidade

urbana) com o plano diretor, enquanto este estaria integrado ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, conforme pode ser visto:

Figura 3 - Estrutura da política urbana brasileira



Fonte: SCHMIDT, Luiza de Oliveira; CACCIA, Lara; FELIN, Bruno.

Se, de fato, esta estrutura da política urbana brasileira alinha-se ao disposto na Declaração de Quito, analisar-se-á no próximo tópico. Noutra ponta, seguindo na análise do dispositivo, há o compromisso da Nova Agenda com a contribuição da sociedade civil e de outros atores relevantes (NAÇÕES UNIDAS, 2017) na formulação das políticas urbanas.

Este compromisso, contudo, somado ao que se chamou de “verticalização da agenda” é criticado por grupos sociais. Em artigo publicado após a Habitat III, Rodrigues (2016, não paginado) afirma que:

Desde as primeiras conferências ocorridas em Vancouver (1976) e Istambul (1996), a ONU- Habitat delibera agendas verticalizadas para o desenvolvimento urbano dos países chamados emergentes. Em Quito, não foi diferente. A Conferência foi organizada em mesas temáticas cuja interação do público era reduzidíssima ou inexistente. Apesar da organização do evento defender que o Habitat III teve mais participação social do que as conferências anteriores, entendemos que “participação social” não se resume ao número de pessoas presentes, mas ao conteúdo dos debates e às condições concretas para que moradores e moradoras das cidades possam incidir nas decisões da gestão urbana.

A crítica de Rodrigues (2016) destaca que a conferência Habitat III, apesar de pregar participação popular e apresentar todos estes princípios que aqui são abordados, tolheu o direito à participação popular em determinadas discussões para a construção da Nova Agenda Urbana. O registro é válido, ainda que - nas pesquisas de fontes para este estudo - não se tenha encontrado outros relatos que corroborassem com esta circunstância apontada. Alfonsin et al. (2017, p. 1216) aponta, inclusive, que:

As conferências foram tradicionalmente acompanhadas por intensa mobilização da sociedade civil a nível global. Movimentos sociais, entidades preocupadas com questões como urbanismo, sustentabilidade e direitos humanos foram atores presentes em todas as Conferências HABITAT, tanto que são credenciadas para acompanhar o evento, podendo, inclusive, propor uma agenda de debates paralela ao evento oficial

Ressalte-se que a importância da participação dos atores sociais no processo de construção e implementação da Nova Agenda Urbana ganha relevo no item 15, *c*, *ii*, da Declaração, que destaca a importância do “fortalecimento da governação urbana, com instituições sólidas e mecanismos que empoderem e incluam atores urbanos” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 09).

O item 15, *c*, merece destaque ao reconhecer que o paradigma urbano deve ser modificado para que sejam adotadas abordagens “ao desenvolvimento urbano territorial e sustentável, focalizadas em pessoas [...]” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 08). Alfonsin et al. (2017) aponta que este princípio revela uma face antropocêntrica das concepções da nova Agenda Urbana, o que seria encontrado também no princípio de número dezesseis da Declaração de Quito¹¹.

Conforme exposto, os princípios e compromissos trazem uma inter-relação, havendo disposições repetidas durante o seu texto, presentes em mais de um item. Assim, destacam-se, desta seção, a concepção antropocêntrica da Nova Agenda, combinada ao reforço da necessidade de participação popular no planejamento urbano e à integração, a nível dos governos nacionais e locais, das diversas legislações com os diversos instrumentos atinentes à questão urbana.

¹¹ “Enquanto as circunstâncias específicas das aglomerações urbanas de todos os tamanhos, cidades e vilas variam, nós afirmamos que a Nova Agenda Urbana é universal em escopo, participativa e **orientada para pessoas**, protege o planeta, e tem uma visão de longo prazo, estabelecendo prioridades e ações a níveis global, regional, nacional, subnacional e local que possam ser adotadas por governos e outros atores relevantes em todos os países com base em suas necessidades.”. (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 09). Grifou-se.

4.2.1.3 Chamada para ação

O texto da Declaração de Quito reserva os itens 16 a 22 para tratar da “Chamada para Ação”, um conjunto de itens que diz respeito à parte operacional de implementação da Agenda. O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), em publicação recente, destacou 30 pontos da Nova Agenda Urbana, dividindo-os em 5 campos, quais sejam, “Política Urbana Nacional; Legislação Urbana – Regras e regulamentos; Planejamento e Projeto Urbano; Economia Urbana e Finanças Municipais; Extensões / Renovações Urbanas Planejadas” (CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO, 2016, não paginado).

No quadro abaixo, dá-se ênfase ao campo da Legislação Urbana, eis que esta constitui ponto fundamental nesta pesquisa, sobretudo para análise do comportamento da legislação brasileira sobre o tema.

Quadro 2 – Ações-chave da Nova Agenda Urbana

Campo	Ações
Legislação Urbana – Regras e regulamentos	<ol style="list-style-type: none"> 1. O estabelecimento de sistemas de gestão de terras, incluindo ferramentas de planejamento, finalidade e administração do solo urbano, é necessário para o fornecimento sustentável de todos os outros elementos do tecido urbano. As estruturas legais devem ser acessíveis a todos, portanto, é preciso reconhecer a realidade do pluralismo jurídico, a informalidade e a insegurança generalizada de posse da terra, identificando soluções práticas e equitativas. 2. Mecanismos legais para adquirir, estabelecer e manter o espaço público são fundamentais para o caráter e habitabilidade de uma área urbana. O espaço público, particularmente ruas e espaços verdes, fornece a estrutura básica dos assentamentos humanos que perdura ao longo de décadas e séculos. O espaço público reforça a coesão da comunidade, a identidade cívica, a qualidade de vida e aumenta a produtividade econômica. 3. Regulação inclusiva dos elementos centrais da urbanização: os serviços básicos como água, saneamento, gestão de resíduos e transportes públicos devem ser acessíveis a todos, independentemente do status ou a segurança da posse. O desenho dos bairros deve garantir um tecido urbano diversificado que torne o espaço construído acessível a todos e que suporte uma grande variedade de usos econômicos e culturais. 4. Promover o equilíbrio de direitos e interesses no desenvolvimento urbano através do controle proativo. O investimento público em infraestrutura e a autorização para novas urbanizações que criem valor na propriedade devem ser reinvestidos nos serviços que essas propriedades necessitam e no desenvolvimento urbano geral, bem como beneficiar os proprietários individuais. Cidades que visam maior equidade entre os cidadãos, a estabilidade financeira e o aumento da prestação de serviços, precisam definir marcos legais para equilibrar de forma justa os encargos e os benefícios da urbanização. 5. É necessária a elaboração de códigos que suportem uma cidade economicamente vibrante, inclusiva e segura, tanto a nível de rua e do bairro. Os códigos devem ser atualizados e localmente relevantes, mitigando riscos e promovendo a eficiência ambiental. 6. As regras e regulamentos devem ser eficazes na realização dos objetivos políticos acordados de forma eficiente e previsível. Eles devem ser objetivos, de

	custo eficaz, apoiarem um quadro de governança relevante para a diversidade de contextos urbanos e incentivadores de resultados inclusivos.
--	---

Fonte: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO, 2016.

O recorte presente no quadro trata, de maneira satisfatória, dos pontos-chave a serem analisados quando da verificação da legislação brasileira frente às disposições da Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis Para Todos. Percebe-se que os países ajustam compromissos em diversos sentidos, mas merecem especial destaque aqueles estabelecidos nos itens 4 e 6.

O item 4 faz referência a um “equilíbrio de direitos e interesses”, tão necessário nas cidades atuais. As relações assimétricas de poder dentro do território urbano fazem com que determinados grupos possuam, em diversas cidades do mundo, poder sobre a própria composição legislativa, de modo que seus interesses sejam priorizados. É digno de registro que este aspecto conste da NAU, muito embora os meios para que tal circunstância se efetive sejam vagos, imprecisos e pouco verificáveis na prática.

Ainda na ação de número 4, surge também outro excerto de especial relevância, ao mencionar que as cidades “precisam definir marcos legais para equilibrar de forma justa os encargos e os benefícios da urbanização”. Como será visto mais adiante, este marco legal existe no Brasil desde 2001, contemplando redação normativa semelhante a esta abordada pela Nova Agenda Urbana.

Todavia, a questão da justiça nos encargos e benefícios da urbanização, a surgir como compromisso assumido pelos países signatários da NAU, não está presente no texto principal da Declaração de Quito, constando tão somente no plano de implementação da referida Agenda. Neste sentido, há uma certa timidez da Nova Agenda Urbana na abordagem da questão, uma vez que – conforme mencionado – as “cidades justas”, de forma genérica, aparecem apenas uma vez no texto principal aprovado como resultado da Conferência.

O item 6 preocupa-se com a eficácia dos instrumentos (regras e regulamentos) em matéria urbana. É possível que a eficácia, conforme será tratado mais adiante, seja um dos principais problemas relacionado às normas em matéria urbano-ambiental no Brasil. O compromisso da Nova Agenda Urbana com a eficácia das normas é admirável, mas não passa de uma mera intenção. Diante da ausência de mecanismos e processos claros para implementar este compromisso, o mais provável é que ele padeça do mal que visa a combater, e acabe por ser igualmente ineficaz.

Sendo assim, os compromissos assumidos, muitos deles decorrentes das seções anteriores da Nova Agenda Urbana, revelam a busca por uma transformação paradigmática no modo como a questão urbana é tratada em escala global. Necessário se faz, todavia, analisar como a legislação brasileira trata a questão urbana, e se há um diálogo entre ela e as agendas internacionais sobre o tema. É neste sentido que a pesquisa prossegue com a análise do sistema político-normativo interno brasileiro.

4.3 Sistema político-normativo interno (nacional e local) à luz das diretrizes internacionais sobre cidades

Constituído o *corpus* da documentação internacional acerca do tema objeto de análise deste estudo, e prosseguindo no percurso metodológico proposto, a investigação passa a recair sobre o arcabouço político-normativo brasileiro relacionado à temática urbana, verificando se como se dá o diálogo entre a legislação interna do Brasil e a documentação internacional.

Frise-se, de início, que a grande parte da legislação a ser analisada é anterior aos documentos internacionais anteriormente debatidos (os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram concebidos em 2015; a Nova Agenda Urbana, em 2016), o que não torna desnecessária a sua discussão, pois o que se objetiva é, justamente, verificar se há coincidências ou divergências, necessidades de atualização, formas de complementação, dentre outros aspectos que envolvem estes documentos analisados de forma conjunta.

- a) A adequação do Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Metas Nacionais para o ODS 11.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pelos países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), receberam, no Brasil, tratamento próprio visando adequá-los à realidade nacional. Em trabalho coordenado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), as metas relativas a cada um dos ODS foram reavaliadas e, quando cabível, foram reescritas como “Metas Nacionais”, promovendo adaptações no texto original publicado pela ONU.

Adequar uma agenda subscrita internacionalmente pelo próprio Brasil parece, à primeira vista, uma atitude ilógica, mas revela-se de especial importância se valorizado o viés da realidade distinta dos países subscritores da Agenda 2030, o que de fato reclama ajustes nacionais para cumprimento dos objetivos. O que não deve ocorrer, contudo, é a restrição do

alcance das metas, sob pena de esvaziar e retirar os méritos, como um todo, das metas estabelecidas no âmbito da ONU.

Por isto, ao analisar as adequações feitas pela equipe técnica responsável, percebe-se que estas consistem em substituições de termos por diversos motivos (alegados pleonasmos, especificação de termos genéricos, adequação a termos técnicos utilizados pelo Brasil etc.). Conforme consta de IPEA (2018, p. 09), com a adequação “o Brasil passa a ser um dos poucos países do mundo a dispor de um instrumento que orienta a territorialização dos ODS, mantendo a abrangência e a ambição da proposta original”. Ainda segundo informações de IPEA (2018), o trabalho de adequação foi submetido a consulta pública, que foi aberta a sugestões do público em geral, que foram, quando possível, incorporadas. Foram encontradas evidências desta consulta pública (IPEA, 2018a), mas não foi possível obter acesso às questões apresentadas.

Com relação ao ODS 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis, subdividido em dez metas que já foram apresentadas, o IPEA, em cumprimento a atribuição delegada pela Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), elaborou adequações em todas as metas, conforme disposto no quadro abaixo.

Quadro 3 – Adequação das Metas do ODS 11 à realidade brasileira

Meta ONU	Meta Nacional (Brasil)
11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.	Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.
11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.	Até 2030, melhorar a segurança viária e o acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, inclusivos, eficientes e justos, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, como aquelas com deficiência e com mobilidade reduzida, mulheres, crianças e pessoas idosas.
11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.	Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, aprimorar as capacidades para o planejamento, para o controle social e para a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todas as unidades da federação.
11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.	Fortalecer as iniciativas para proteger e salvaguardar o patrimônio natural e cultural do Brasil, incluindo seu patrimônio material e imaterial.
11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em	Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica, bem como diminuir substancialmente o número de pessoas

relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.	residentes em áreas de risco e as perdas econômicas diretas causadas por esses desastres em relação ao produto interno bruto, com especial atenção na proteção de pessoas de baixa renda e em situação de vulnerabilidade.
11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.	Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com acima de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos.
11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.	Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, em particular para as mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e demais grupos em situação de vulnerabilidade.
11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.	Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.
11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.	Até 2030, aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres de acordo com o Marco de SENDAI.
11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.	Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e robustas, priorizando recursos locais.

Fonte: IPEA, 2019.

Identificando as principais alterações introduzidas nas metas do ODS 11, é possível perceber que, com relação à meta 11.1, foi substituído o termo “habitação segura” por “moradia digna”. Segundo IPEA (2019), a substituição ocorre porque segurança é uma palavra polissêmica, podendo se referir a várias situações como segurança jurídica, segurança física, dentre outras, sendo moradia digna um termo mais adequado e utilizado nos documentos internos. Também foi substituído o termo “favelas” pela expressão “assentamentos precários”, tendo como justificativa que este termo é o utilizado nos dados oficiais brasileiros (IPEA, 2019). Além disto, foram incluídas as metas do Plano Nacional de Habitação, e inserida a preocupação especial com grupos vulneráveis.

A meta 11.2 foi adequada para incluir transportes não motorizados, de acordo com o que dispõe a Política Nacional de Mobilidade Urbana; foi também incluída a expressão

“transporte ativo” (IPEA, 2019). Além disto, “optou-se por incluir na redação da meta a ideia de acesso à cidade por meio de sistemas de mobilidade” (IPEA, 2019, não paginado), o que representa um novo desafio não previsto no texto original. Por fim, a palavra “ampliar” foi retirada por já estar englobada na nova redação, sendo desnecessária a sua repetição.

Com relação à meta 11.3, esta comportou, dentre as aqui analisadas, talvez uma das alterações mais significativas em termos de ampliar o escopo inicialmente proposto, para fazer constar uma maior garantia da participação democrática. Destaque para a inclusão expressa do controle social, não prevista no objetivo inicial da ONU, e também para o escopo interfederativo, ao preconizar que esta gestão deve se dar em todas as unidades federativas – medidas importantes, mas que devem ser avaliadas quando à sua efetividade.

Segundo IPEA (2019, não paginado), o controle social “envolve não apenas a participação social no planejamento e gestão, mas também no monitoramento e avaliação de políticas públicas”. Com a mesma relevância, IPEA (2019, não paginado) trata especificamente do domínio legislativo brasileiro, ao citar que “a legislação federal brasileira já reconhece a relevância da participação social no planejamento e gestão das áreas urbanas, embora ainda seja um desafio para muitas cidades o fortalecimento de sua governança urbana com forte componente de participação social.”.

A meta 11.4 recebeu apenas ajustes gramaticais (foi considerada redundante a expressão “fortalecer esforços”), e fez a especificação do patrimônio brasileiro. A meta 11.5, ao contrário, recebeu alteração significativa, especificando os tipos de desastres a que se refere (de origem hidrometeorológica e climatológica). Outro ponto significativo no ajuste desta meta foi o acréscimo da expressão “diminuir substancialmente o número de pessoas residentes em áreas de risco”, que não estava previsto a meta original, que tratava apenas da redução de pessoas afetadas (não deixava claro se a intervenção seria para mitigar o risco ou para retirar as pessoas das áreas de risco).

A meta 11.6 foi adaptada para receber as preocupações relativas às cidades com mais de meio milhão de habitantes. Segundo IPEA (2019, não paginado), este critério estabelecido com relação ao número de habitantes foi posto porque “cidades de maior porte populacional tendem a apresentar maiores desafios para melhorar a qualidade do ar devido a intensidade de atividade industrial e de transportes”. Por sua vez, a meta 11.7 foi alterada para acrescentar a expressão “demais grupos em situação de vulnerabilidade”, adotando um viés mais garantista.

A meta 11.a, em sua versão alterada para adequação à realidade brasileira, novamente trata da questão relativa à cooperação interfederativa, e por isto a comissão brasileira responsável pela alteração optou por incluir esta expressão, não constante do texto original (IPEA, 2019). Por fim, “a meta também foi adaptada para se tornar mais inclusiva e apontar que territórios de povos e comunidades tradicionais devem ser considerados nos esforços para integração social, econômica e ambiental.” (IPEA, 2019, não paginado).

A meta 11.b, por seu turno, teve sua redação resumida na versão brasileira. Segundo IPEA (2019), a nova redação atende ao Marco de SENDAI para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, um marco global que “estipulou sete metas a serem alcançadas nos próximos 15 anos, entre as quais se destacam a redução substancial da mortalidade global em desastres, a diminuição do número de pessoas afetadas e das perdas em relação ao produto interno bruto (PIB) global, entre outras” (NAÇÕES UNIDAS, 2015a, não paginado).

Por fim, a meta 11.c foi alterada para trocar o termo “materiais locais” para “recursos locais”, o que ampliaria o alcance da expressão, passando a incluir também a mão de obra e não só recursos físicos (IPEA, 2019).

A adequação destas metas teve por objetivo também, segundo IPEA (2018, p. 19) manter a “coerência com os planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional (PPA e outros)”. De fato, o trabalho da CNODS e do IPEA foi bastante profícuo em fazer tal adequação; todavia, a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Plano Plurianual 2020-2023 foi vetada pelo Presidente da República, que, ao analisar o Plano Plurianual¹² enviado pelo Congresso Nacional para o período de 2020-2023, vetou o artigo referente à inclusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável neste planejamento, justificando da seguinte maneira (BRASIL, 2019a):

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, que "Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023". Ouvida, a Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Inciso VII do art. 3º "VII - a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas;

¹² De acordo com o art. 165, I c/c §1º da Constituição Federal de 1988, o plano plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, não paginado). Este plano tem duração de quatro anos, iniciando no segundo ano do mandato presidencial, e finalizando no primeiro ano do mandato subsequente.

Razões do veto

"O dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão dos arts. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal".

O veto, como se verifica, tem por justificativa oficial a atribuição de um grau de “cogência e obrigatoriedade jurídica” a uma agenda “puramente recomendatória”, o que, no entendimento presidencial, com amparo em parecer da Advocacia Geral da União, violaria a Constituição da República. Todavia, não parece ser cabível a justificativa presidencial, uma vez que o estabelecimento destas metas e objetivos no planejamento interno adviria de uma manifestação de vontade do próprio legislador brasileiro, utilizando da prerrogativa do art. 48, II, da Constituição Federal¹³, que se comprometeria internamente a cumprir os compromissos assumidos internacionalmente, ainda que estes não possuam natureza cogente ou obrigatória.

Assim, verifica-se que a Agenda 2030 possui alguns óbices à sua implementação, de natureza jurídica e política, mas ainda assim constitui importante documento para guiar a execução das políticas públicas. Este veto, na prática, demonstra que a atual gestão à frente do Poder Executivo Federal não se compromete com a agenda da ONU, compromisso internacional assumido pelo Brasil, e pode tornar inúteis os esforços em construir uma agenda interna brasileira que atendesse aos ODS.

Esta preocupação é ampliada pelo fato de que o Plano Plurianual aprovado com o veto aos ODS estará em vigor até o final do ano de 2023 – considerando que as leis orçamentárias anuais, que definem os recursos destinados a determinadas áreas e programas de governo, seguem as diretrizes do PPA, é possível deduzir que os orçamentos brasileiros neste período não contemplarão as metas integrantes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. São quatro anos perdidos numa agenda que já possui prazo de vigência curto.

¹³ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado [...]” (BRASIL, 1988, não paginado).

Assim, toda a questão urbana, por consequência, corre risco de ser adiada ou de haver um agravamento da situação atual das cidades brasileiras, tendo em vista as previsões de crescimento da população vivendo no meio urbano nos próximos anos. Sendo assim, a análise da Agenda Urbana e dos ODS deve ter em vista este óbice de natureza política existente. Além disto, vale destacar também a extinção do Ministério das Cidades como um fato que evidencia a mudança de rumos na política urbana brasileira. Criado em 2003, o Ministério foi extinto em janeiro de 2019, passando a questão urbana a ser tratada, no âmbito federal, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, através da Medida Provisória nº. 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº. 13.844/2019¹⁴.

Todavia, é exposto pelos dados da ONU-Habitat que as cidades continuarão a existir e a crescer, e isto reclamará uma política urbana cada vez mais compatível com o tamanho dos desafios a serem enfrentados. Neste sentido, far-se-á a análise da estrutura da política urbana brasileira nos documentos nacionais que a definem: desde a Constituição da República até as leis infraconstitucionais, com o objetivo de verificar se os mecanismos nacionais existentes dialogam com as fontes internacionais, e são capazes de promover cidades sustentáveis e justas.

b) A Política Urbana na Constituição Federal de 1988

Para compreender a estrutura da política urbana brasileira, a nível legislativo, é preciso antes de tudo compreender a estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo como se dá a hierarquia normativa interna e como se dividem as competências entre os entes componentes da federação (Estados, Municípios, Distrito Federal e União). Esta repartição é de fundamental compreensão, pois é dela que derivam as legislações objeto de análise.

Inicialmente, deve-se ter em conta que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito que se fundamenta na “soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político” (BRASIL, 1988, não paginado). Ser um Estado Democrático de Direito significa, nas palavras de José Afonso da Silva, ser um Estado que se submete ao império da lei, não em sentido geral, abstrato ou meramente formal, mas a lei como instrumento de promoção de justiça e igualdade (SILVA, 1988).

¹⁴ Conforme dispõe o art. 57, IV, da referida lei: “Ficam transformados o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades no Ministério do Desenvolvimento Regional” (BRASIL, 2019a, não paginado).

Ainda nas palavras do constitucionalista mineiro, “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social” (SILVA, 1988, p. 24). Há uma diferenciação entre o Estado de Direito clássico, preso ao rigor legislativo, para o Estado Democrático de Direito.

Além disto, importante ressaltar que os três poderes da República (executivo, legislativo e judiciário) submetem-se às leis e, sobretudo, à lei máxima: a Constituição de 1988. Pelo fato de o Brasil ter uma Constituição rígida e suprema¹⁵, as demais normas nacionais devem obediência aos comandos constitucionais, o que permite, inclusive, a existência, no Brasil, do chamado sistema de controle de constitucionalidade. Por isto, revela-se lógico do ponto de vista da análise legislativa verificar, inicialmente, as disposições constitucionais referentes ao meio ambiente e à política urbana. A Constituição Federal de 1988, em matéria de competência legislativa, dispôs sobre os temas de forma clara em seus artigos destinados à Organização do Estado.

O art. 21, XX, do texto constitucional, dispõe ser competência do ente federativo União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988, não paginado). Com relação à competência para legislar sobre direito urbanístico, o art. 24, I, a atribui concorrentemente¹⁶ aos Estados, à União e ao Distrito Federal. Por seu turno, a competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, não paginado) foi reservada pelo constituinte de 1988 aos municípios, que também possuem a competência genérica de legislar de forma a suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, conforme dispõe o art. 30, II, da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

A Constituição ainda reserva papel de destaque à questão urbana, ao destinar-lhe um capítulo dentro do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). Composto pelos artigos 182 e 183, intitulado “Da Política Urbana”, constitui o cerne do planejamento urbano brasileiro,

¹⁵ Diz-se rígida a Constituição que necessita, para sua alteração, de processo legislativo mais dificultoso (solene) que aquele destinado às leis comuns; diz-se suprema a Constituição que está no topo do ordenamento jurídico, e deve ser seguida por todas as demais normas daquele ordenamento.

¹⁶ Cf. art. 24, §1º, da CRFB/88, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (BRASIL, 1988, não paginado), cabendo aos demais entes o exercício da competência para produção de normas específicas (competência suplementar), podendo ainda exercer a competência plena no caso de inércia da União.

ditando comandos para futura atuação do poder público (BRASIL, 1988). Façanha (2001) aponta que foi a primeira vez que a política urbana foi disposta em nível constitucional no Brasil.

Xavier (2014, p. 01) aponta que este capítulo “estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a realização da função social da propriedade urbana.”, o que confirmaria a orientação constitucional de que toda a propriedade deve ser guiada pela função social. Libório e Saule Júnior (2017) apontam que as disposições constitucionais serviram para a organização do ramo do direito urbanístico no Brasil. Para os autores:

A ordem legal urbana confere um papel preponderante ao Município como ente federativo para atuar no campo legislativo, administrativo e econômico na promoção das políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território (urbano e rural), e na promoção de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e do bem-estar de seus habitantes (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR. 2017, não paginado).

Dispõe o art. 182, todavia, sobre uma primazia dos municípios nesta questão, ao preceituar que a política de desenvolvimento urbano deve ser “executada pelo Poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei [...]” (BRASIL, 1988, não paginado). Como é perceptível, o dispositivo atribui duas competências distintas a dois entes federativos igualmente distintos. Inicialmente, ao fazer referência às diretrizes fixadas em lei, remete, de forma implícita, ao art. 21, XX, que confere tal competência ao ente federativo União; noutro lado, reconhecer ser dos municípios o protagonismo para executar a política de desenvolvimento urbano.

Este entendimento, inclusive, foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal¹⁷ em decisão recente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁸ nº. 5.696¹⁹.

Libório e Saule Júnior (2017) ainda apontam que tal política urbana prevista na Constituição está inserida num contexto de programa governamental, e, como tal, abrange

¹⁷ A quem compete, no sistema jurídico brasileiro, a última palavra em matéria de interpretação constitucional.

¹⁸ Ação, de competência do Supremo Tribunal Federal, que avalia, *in abstracto*, a compatibilidade de leis ou ato normativos federais ou estaduais com a Constituição da República.

¹⁹ A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. [ADI 5.696, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2019, P, DJE de 11-11-2019.]

planejamento e gestão das cidades; este programa, em sua execução, compreende todos os entes da federação, de acordo com as suas competências constitucionalmente estabelecidas.

Ainda no art. 182, sua parte final revela os objetivos desejados pelo constituinte para a consecução da política urbana: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, não paginado). A função social aparece em destaque, sendo relevante ressaltar que também é tratada pelo constituinte com relação ao direito de propriedade; com relação ao bem-estar dos habitantes das cidades, há uma impressão de que o constituinte adotou expressão genérica, sem detalhar quais os requisitos deste “bem-estar”.

É de se registrar que, ao explicitar a máxima do desenvolvimento urbano, através dos seus objetivos, não cuidou o constituinte de prever em seu texto o urbanismo sustentável, ou o desenvolvimento de cidades justas. Muito embora respeitáveis constitucionalistas defendam que o texto constitucional não deve ser prolixo, fato é que a nossa Constituição alonga-se em diversos temas, e a ausência da sustentabilidade na política de desenvolvimento urbano é um silêncio digno de registro.

É certo que, numa interpretação sistemática, os valores da sustentabilidade estão presentes no art. 225 do texto constitucional. Os artigos constitucionais não se isolam, mas formam um sistema. É possível dizer que o desenvolvimento urbano e a sustentabilidade são valores constitucionais, mas deve-se reconhecer que, textualmente, a constituição não tratou com especial atenção de um desenvolvimento urbano sustentável.

O §1º do art. 182 revela qual o instrumento básico da política urbana: o plano diretor, a ser elaborado pelos municípios, através da Câmara Municipal, estabelecendo a obrigatoriedade de tal plano para as cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988). Carvalho Filho (2003) reforça esta vertente, apontando que, muito embora seja obrigatório apenas para cidades com mais de vinte mil habitantes, sua adoção deveria ser feita por todas as cidades brasileiras, dada a importância dos seus elementos e o impacto que possui na vida da população urbana.

Prosseguindo no desenho da política urbana brasileira, o texto constitucional de 1988 revela, no art. 182, §2º, o princípio da função social da propriedade urbana, estabelecendo que esta propriedade “cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, não paginado). Atribui-se ao município, portanto, através da elaboração do plano diretor, a competência para determinar quando uma propriedade atenderá ou não à função social.

Carvalho Filho (2003, p. 176) aponta que, neste dispositivo, a propriedade é vista “sob a ótica urbanística e, pois, no âmbito do direito público”, abandonando a visão da propriedade como um direito individual quase que intocável e absoluto. Prossegue o autor afirmando que, sob o ponto de vista constitucional, é formada uma reação jurídica não “entre particulares proprietários, mas sim entre o proprietário e o Estado, a demonstrar que, no caso de colisão de interesses, deverá prevalecer o interesse público a ser perseguido pelo representante estatal” (CARVALHO FILHO, 2003, p. 176).

O art. 183 da Constituição Federal, por seu turno, trata do instituto da usucapião especial urbana, estabelecendo que quem “possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio” (BRASIL, 1988, não paginado), frisando que o possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel, seja urbano ou rural.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já decidiu que este instituto, de estatura constitucional, não pode ser restringido por legislação infraconstitucional, o que significa dizer que, independente das disposições encontradas na legislação ordinária, atendidos os requisitos constitucionais, deve ser transferido o domínio ao possuidor²⁰. Necessário enfatizar que a posse neste caso deve ser para fins de moradia própria ou da família, evidenciando que o objetivo do instituto é, ao mesmo tempo: I – permitir o acesso à moradia daqueles que não possuem imóvel próprio, concretizando um direito social; II – punir com a perda do domínio aqueles proprietários de imóvel que não se ocupam do seu bem, nem lhe atribuem qualquer função social, deixando em estado de abandono.

Sendo assim, é possível inferir que o texto constitucional revela apenas princípios e orientações acerca da política urbana brasileira, deixando a cargo do legislador infraconstitucional a elaboração das normas gerais e da política urbana propriamente dita, a ser executada pelos entes federativos (em especial os Municípios). Temos, com relação ao art. 182, uma norma de eficácia limitada²¹, havendo a necessidade de uma lei posterior que regulamentasse este dispositivo.

²⁰Decisão do STF no Recurso Extraordinário 422.349: “[...] preenchidos os requisitos do art. 183 da CF, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote)”. (RE 422.349, rel. min. Dias Toffoli, j. 29-4-2015, P, DJE de 5-8-2015, Tema 815.).

²¹ Diz-se norma de eficácia contida aquela que “reclama uma lei futura que regulamente seus limites” (CUNHA JUNIOR, 2014, p. 152).

O que se pode extrair do texto constitucional, então, são os princípios orientadores da política urbana (já apresentados) e a necessidade de instrumentos infraconstitucionais para sua consecução: uma lei instituidora de diretrizes gerais, a ser editada pela União, e uma lei, denominada plano diretor, que serve como instrumento básico da política urbana, e deve ser elaborada pelo município.

Dentro deste contexto, retomando a justificativa metodológica anteriormente apresentada, far-se-á, mais adiante, a análise das duas leis mencionadas no parágrafo anterior, vez que já existentes em nosso ordenamento jurídico: a lei editada pela União e que institui diretrizes gerais é o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano a ser analisado será o do Município de Aracaju, instituído pela Lei Complementar Municipal nº. 42, de 04 de outubro de 2000.

Antes, contudo, deve-se verificar se há um diálogo entre o que dispõe a Constituição Federal e os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil em matéria de política urbana. De início, rememora-se a divergência temporal entre a Constituição (1988), os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015) e a Nova Agenda Urbana (2016). Todavia, todos estes instrumentos possuem vigência atualmente, sendo adequados para a busca dos objetivos propostos nesta pesquisa.

Frise-se, antes do prosseguimento da análise, que não se pretende estabelecer uma relação de subordinação ou a necessidade de alinhamento entre os documentos citados. A Constituição é a norma máxima da República Federativa do Brasil, que se rege, dentre outros princípios, pela soberania. Pressupor que uma norma não vinculante internacionalmente produzida sob o título de Agenda possa determinar que as normas constitucionais brasileiras são incorretas ou inadequadas é uma hipótese apta a residir no campo da discussão jurídico-teórica, mas inapropriada sob o ponto de vista do ordenamento jurídico nacional e internacional vigente.

O que se pretende, portanto, é tão somente analisar o diálogo entre estas fontes, a anunciada análise multinível, atentando para os aspectos temporais e principiológicos de ambas, verificando a existência ou não de uma sintonia orientada para o desenvolvimento de um urbanismo sustentável e justo.

Evidentemente, é salutar discutir, como de fato será abordado, se uma ou outra norma Constitucional mereceria uma adequação, mas dentro do processo regular de reforma constitucional, de natureza preponderantemente política, a ser conduzido pelo Congresso

Nacional. Em outras palavras, deve-se verificar se nosso corpo legislativo – da norma Constitucional às normas regulamentadoras – contempla os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional ou se, para que haja uma sintonia, serão necessários ajustes pelo processo regular.

Estabelecidas as bases, deve-se reconhecer que, de início, não há uma sintonia entre a Constituição e a Nova Agenda Urbana em matéria de competência para elaboração e implementação de políticas e legislação urbanas. Enquanto o item 15, *b*, da Declaração de Quito reconhece que os governos nacionais devem ser protagonistas deste processo – da definição à implementação destas políticas – é possível perceber, a partir dos resultados apresentados, que a Constituição brasileira adota um tom mais municipalista, conferindo ao governo nacional a competência para diretrizes gerais, mas deixando a cargo dos governos locais (municípios) a definição de questões específicas e a execução da política propriamente dita.

Noutro lado, os documentos parecem convergir quando o item 15, *c, i*, da Declaração de Quito aponta para uma cooperação entre diversos níveis de governo como essencial para implementação de políticas urbanas. A nível constitucional brasileiro, como apresentado, há uma competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre direito urbanístico, e uma competência comum para definição de questões como moradia, condições habitacionais e saneamento básico (art. 23, IX, da Constituição de 1988), prevendo-se, inclusive, a possibilidade de cooperação entre entes. Favarão e Costa (2018, p. 55) apontam:

O desafio, especialmente no caso da política urbana em suas interfaces com a política regional, é promover a cooperação interfederativa, estimulando estados e municípios, com o apoio da União, a desenvolverem políticas de desenvolvimento urbano (incluindo aí as políticas setoriais) que atendam aos interesses locais de forma convergente com as estratégias de promoção do desenvolvimento regional. Nesse sentido, o fortalecimento institucional dos governos subnacionais, de estados e municípios, torna-se fundamental e estratégico.

Estes aspectos relacionados à colaboração interfederativa, muito embora representem um desafio sob o ponto de vista de gestão e de execução prática, possuem suas bases lançadas no texto constitucional, em diversos artigos já apresentados. Favarão e Costa (2018, p. 55) lecionam, contudo, que “é notória a ausência de projetos políticos e agendas de governo capazes de operar ante a desarticulação entre a escala urbana e a regional (quando a gestão urbana depende de uma abordagem escalar intermunicipal”.

Muito embora haja texto legal, o que apontam os autores é aquilo que, por vezes, pode ser constatado na realidade cotidiana: uma desarticulação entre as diferentes instâncias de governo, que ora se isolam em suas competências constitucionalmente estabelecidas, ora

promovem cooperações meramente protocolares, sem qualquer efeito prático ou capacidade de impactar a vida das pessoas.

Com relação à gestão democrática das cidades, reconhecendo e empoderando atores sociais, tão abordada na Nova Agenda Urbana, não cuidou a Constituição de forma específica acerca do tema. Todavia, deve-se resgatar que a Constituição é fundada no princípio democrático, ao dispor que “todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos” (BRASIL, 1988, não paginado). Assim, apesar da ausência de disposição específica neste sentido, não parece haver uma divergência de concepções entre a norma máxima nacional e a diretriz internacional com relação a este ponto.

A função social da cidade, prevista no item 13, *a*, da Declaração de Quito, parece estar sintonizada com a previsão constitucional do *caput* do art. 182, que textualmente cita o mesmo princípio. Todavia, uma importante ausência é notada no texto da Nova Agenda Urbana: em pesquisa textual simples, não se encontra neste documento a “função social da propriedade”, havendo menção expressa somente à “função social da cidade” (item 13, *a*) e à “função social e ecológica da terra” (item 13, *a*, segunda parte). A importância da função social da propriedade se dá num contexto de combate à especulação e promoção da regularização de moradias e de espaços urbanos inclusivos e justos.

Com relação ao bem-estar dos habitantes das cidades, tanto a Constituição Federal quanto a Nova Agenda Urbana fazem menção expressa a esta expressão ou a sinônimos, destacando que o foco do planejamento urbano são as pessoas; todavia, conforme crítica já apresentada, o conceito de bem-estar no texto constitucional não é claro. A NAU, por sua vez, prescreve que o desenvolvimento urbano por ela concebido é centrado em pessoas, e deve ser encarado não somente como um fim, mas também como um meio para realização dos demais direitos humanos.

Desta forma, é possível concluir que, de maneira geral, existe uma convergência de ideias entre o pensamento constitucional brasileiro relacionado à política urbana e as diretrizes da Nova Agenda Urbana, fruto da Habitat III. Tal sintonia também é verificada com relação à Agenda 2030, especialmente no tocante ao ODS 11. O que se verifica, portanto, é que o texto constitucional brasileiro não representa nenhum ponto criticamente divergente dos compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil, razão pela qual tais políticas são plenamente exequíveis – do ponto de vista jurídico – em território brasileiro.

A importância desta exequibilidade a nível constitucional é significativa, uma vez que, com limitações constitucionais, sequer seria possível tratar das disposições estabelecidas por leis ordinárias ou complementares produzidas pelos entes federativos. Se não há restrição constitucional, deve-se encarar que as metas internacionais são juridicamente possíveis, e dependem de uma soma de esforços legislativos e administrativos. Não se deve confundir, porém, possibilidade jurídica com facilidade de alcance das metas traçadas.

Neste sentido, considerando os comandos constitucionais estabelecidos e a sua relação com a agenda internacional, aplicar-se-á o mesmo método de análise às duas legislações já citadas anteriormente (Estatuto da Cidade e Plano Diretor de Aracaju), verificando os seus princípios e a sua relação com a documentação internacional e com a própria Constituição da República.

c) O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001)

Como analisado no tópico anterior, o capítulo referente à política urbana na Constituição Federal reclamava uma regulamentação por meio do legislador infraconstitucional. Esta regulamentação ocorreu por meio da promulgação, em 10 de julho de 2001, da Lei Federal nº. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Já em sua epígrafe, a lei é assim definida: “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.”. (BRASIL, 2001, não paginado).

Mukai (2001, p. 343) aponta alguns aspectos relevantes sobre o referido Estatuto:

Os pontos mais relevantes da Lei, a nosso ver, são a efetiva concretização do Plano Diretor dos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação de diretrizes gerais previstas no art. 182 da CF para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos [...].

De fato, tecnicamente falando, um dos grandes méritos do Estatuto foi dar vida ao comando constitucional, regulamentando o dispositivo e permitindo que sua aplicabilidade fosse enfim concretizada, transformando em realidade os objetivos imaginados pelo constituinte de 1988. Favarão e Costa (2018) apontam que o Estatuto da Cidade reflete, em grande monta, os movimentos sociais ligados à questão urbana que atuaram de forma intensa na década de 1990.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 326) apontam que:

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, houve, na década de 2000, evidências da importância da formulação de políticas urbanas pautadas na participação social, com avanços na adoção de iniciativas inclusivas e dialogadas no planejamento territorial, de modo a fortalecer a gestão democrática, a promoção do direito à cidade (direito de uso e apropriação) e sua função social.

Santin e Marangon (2008) apontam que o Estatuto também é denominado “Lei do Meio Ambiente Artificial”, uma vez que seu conteúdo seria orientado não somente para consecução dos objetivos da política urbana, mas também para proteção do meio ambiente artificial, consagrado constitucionalmente pelo art. 225. Também há quem denomine o Estatuto como “Lei Federal de Desenvolvimento Urbano”.

Importante o registro de que o Estatuto da Cidade, regulamentador da política urbana, promove a tão aclamada simbiose entre a questão urbana e a questão ambiental, não tratada de forma explícita no texto constitucional. Como debatido no tópico pertinente à Constituição de 1988, faltou ao constituinte a prescrição de que política urbana e política ambiental deveriam andar lado a lado; a lei regulamentadora, contudo, resolveu esta questão, mas a desconstitucionalização desta matéria torna sua alteração mais fácil.

Ainda para Santin e Marangon (2008, não paginado):

Do ponto de vista jurídico, o Estatuto da Cidade salvaguarda o meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável, estabelecendo que toda a atividade econômica deve ter especial planejamento por parte do administrador público, observando-se os limites de sustentabilidade ambiental.

O Estatuto da Cidade é composto, em sua estrutura, por uma parte introdutória, instituidora de diretrizes gerais e princípios, e por partes específicas, que disciplinam os instrumentos da política urbana, impostos progressivos, desapropriação, usucapião, dentre outros institutos jurídicos. Na literatura consultada, é considerada uma legislação avançada, que inspira inclusive outros ordenamentos jurídicos.

Uma leitura do próprio texto do Estatuto revela também alguns princípios e algumas diretrizes ali estabelecidos. O parágrafo único do art. 1º revela o que parece ser um desdobramento da função social da propriedade urbana, ao disciplinar que a lei em questão visa a regular “o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, não paginado).

O *caput* do art. 2º traz os objetivos da política urbana: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, não paginado). Estes objetivos estão detalhados em diretrizes gerais, também elencadas no texto da norma em referência. Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 93) apontam que “o 2º artigo do Estatuto

da Cidade define as diretrizes que devem ser seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades justas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização”.

Mukai (2001) aponta para a existência de dezesseis diretrizes gerais previstas no art. 2º do texto do Estatuto, mas seleciona apenas algumas delas como de especial interesse em matéria de desenvolvimento urbano, como o direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I), o princípio da gestão democrática da cidade (art. 2º, II), a cooperação interfederativa e a participação dos demais setores (art. 2º, III), o planejamento do desenvolvimento da cidade (art. 2º, IV), a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização (art. 2º, IX), a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano (art. 2º, X), dentre outros. Estas diretrizes servem como linhas gerais do planejamento urbano, e a elas devem se adequar os instrumentos que venham a ser produzidos, como por exemplo os Planos Diretores a serem elaborados pelos municípios brasileiros.

Dentre as diretrizes citadas, o direito a cidades sustentáveis surge com especial destaque, sendo mencionado logo no primeiro inciso. Deve-se ter em conta que o Estatuto da Cidade adota como conceito de “cidades sustentáveis” um certo conjunto de direitos, que engloba o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, não paginado). A sustentabilidade também é encontrada com destaque no art. 2º, inciso VIII, que institui como diretriz a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (BRASIL, 2001, não paginado).

Neste aspecto, Afonsin (2001) aponta para méritos do Estatuto da Cidade, que estabelece uma visão de sustentabilidade disposta não somente a tratar de questões ambientais, ou relativas a recursos naturais, mas também a promover a inclusão e o desenvolvimento de grupos populacionais historicamente deixados de lado no planejamento urbano.

A gestão democrática das cidades também merece especial destaque nesta análise, uma vez que prevista não somente no artigo destinado às diretrizes gerais, mas tratada de forma destacada em artigo próprio. Falar sobre a gestão democrática das cidades é mais que pressupor que o espaço urbano deve ser planejado conforme a vontade da maioria dos seus habitantes; a gestão democrática pressupõe voz e vez aos cidadãos, mas sobretudo busca, ao menos no texto

legal, garantir que também aqueles grupos minoritários tenham capacidade de influenciar no planejamento urbano, ainda que não possuam superioridade numérica.

É neste contexto que o art. 45 do Estatuto prevê que “organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001, não paginado).

O art. 43, por seu turno, perfila os instrumentos utilizados para concretizar a gestão democrática da cidade, incluindo:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

Para Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 323), os instrumentos de gestão democrática das cidades “ampliaram a participação cidadã, aproximando o poder público da população no que concerne à construção das cidades”. Não se deve deixar de destacar a fundamentalidade deste processo democrático na construção do planejamento urbano, que, como lecionam Oliveira, Lopes e Sousa (2018) ganhou importante corpo após o Estatuto, não sendo uma condição verificável anteriormente na mesma intensidade e proporção.

Dentre os órgãos de política urbana concebidos após o Estatuto da Cidade podem se destacar o Ministério das Cidades (2003) e o Conselho das Cidades - ConCidades²², instituído por decreto presidencial em 2006. Entretanto, ambos foram extintos pelo atual governo²³. A extinção de instâncias de participação popular põe em xeque os compromissos brasileiros com a gestão democrática das cidades, e corre-se o risco, inclusive, de esvaziamento da própria legislação federal sobre o tema. Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 327) alertam:

Tendo em vista as determinações constitucionais, qualquer tentativa de coibir ou diminuir a participação social nas questões relacionadas à gestão democrática constituiria em um atentado e em uma afronta aos comandos institucionais e,

²² Conforme disposto no art. 1º do Decreto nº. 5.790/2006, o ConCidades era “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução [...] responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades” (BRASIL, 2006).

²³ Através da Medida Provisória nº. 870/2019, posteriormente convertida em lei, e do Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019, respectivamente.

consequentemente, em uma forma de retrocesso nas conquistas e nos direitos adquiridos pela sociedade.

O Estatuto da Cidade, portanto, é um instrumento essencial na busca de legitimidade democrática ao pensar da questão urbana, à formulação de políticas públicas, à discussão de leis fundamentais sob a ótica das cidades, como o plano diretor, por exemplo. Reis e Venâncio (2016) apontam que a efetiva participação popular, somada à garantia de outros direitos fundamentais constitucionalmente previstos, tem potencial transformador, podendo impactar positivamente a busca por uma sociedade urbana mais justa, que possa distribuir ônus e benefícios de maneira equânime.

A justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, aliás, aparece também como uma das diretrizes do Estatuto, e possui uma íntima ligação com o debate havido sobre a Justiça Ambiental. Afinal, como o Estatuto da Cidade joga luz sobre a questão ambiental, reverberando o conceito de cidades sustentáveis do ponto de vista social, ambiental e econômico, é possível inferir que esta justa distribuição dos benefícios e ônus do “processo de urbanização” inclui, também, questões de interesse da justiça ambiental.

Santini (2015, p. 07) aponta que existe “correlação entre a justiça ambiental e o direito à cidade, afinal, a sua essência também passa pela discussão sobre uma distribuição espacial mais equânime dos riscos ambientais, verificada, principalmente, dentro do espaço urbano”. Santos (2014, p. 01), por seu turno, afirma que “a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização é um dos princípios que obriga o poder público, ao desenvolver a política urbana, agir em prol da coletividade”.

Mais que agir em prol da coletividade ou distribuir de forma equânime os riscos, esta diretriz representa uma orientação para a própria realização da função social da cidade e da propriedade urbana. Sotto (2015, p. 99) aponta para um novo elemento que pode e deve ser levado em consideração neste processo:

As transformações - físico-territoriais, econômicas, sociais ambientais, assim como jurídicas - experimentadas pela cidade, ela própria uma construção coletiva de uma dada comunidade, repercutem, imediata ou mediatamente, sobre o valor econômico da propriedade imobiliária urbana. Algumas dessas transformações são imputáveis à atuação urbanística do Poder Público, produzindo valorizações e desvalorizações imobiliárias alheias à vontade ou à ação dos proprietários, por essa razão designadas, respectivamente, "mais-valias" e "minus-valias" urbanísticas.

A “mais-valia” urbanística, como define Sotto (2015), seria um dos instrumentos de geração de desigualdades e injustiças no meio urbano, e teriam como responsável o próprio poder público. Este conceito é apresentado pela autora para definir, posteriormente, que a

recuperação destas mais-valias urbanas é um dos meios de se buscar atingir a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

Indo mais além, Sotto (2015, p. 100) afirma que “incumbe ao Poder Público orientar sua atuação urbanística no intuito de garantir que os custos, ou externalidades negativas, sejam internalizados por suas unidades geradoras e que as externalidades positivas, em contrapartida, possam beneficiar a sociedade como um todo”. É desta forma, segundo a autora, que se busca a concretização da referida diretriz prevista no Estatuto da Cidade.

O sistema tributário brasileiro, inclusive, prevê a instituição de um tributo, denominado “Contribuição de Melhoria”, que teria aplicabilidade em situações relativas a esta mais-valia urbana. Este tributo está previsto no texto constitucional, especificamente no art. 145, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), encontrando também previsão no art. 81 do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). É, ainda, um dos instrumentos da política urbana, na categoria “Institutos Tributários e Financeiros”, abraçado pelo Estatuto da Cidade, conforme previsão do art. 4º, inciso IV, alínea *b*, desta lei (BRASIL, 2001).

Consoante definição legal, “a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária” (BRASIL, 1966, não paginado). Ou seja: é uma forma prevista em lei de que o Poder Público possa taxar o proprietário de um imóvel que foi beneficiado com uma determinada obra pública no entorno da sua propriedade, recuperando assim parte dos recursos públicos investidos. Não há, contudo, previsão legal da destinação destes recursos.

Mesmo sem vinculação destes recursos, Sotto (2015, p. 124) aponta para a importância do uso deste tributo no processo de atingir os fins previstos pelo Estatuto da Cidade. Sustenta a autora que:

[...] a recuperação da mais-valia urbanística gerada pelas obras públicas visa não só recuperar o investimento público dispendido, conforme inciso XI do art. 2º do Estatuto da Cidade, como também promover a justa distribuição de benefícios e ônus prescrita pelo inciso IX do mesmo artigo, como medida de isonomia e justiça distributiva

Há, contudo, uma baixa utilização deste tributo no Brasil, como também apontado por Sotto (2015), ainda que houvesse a expectativa de aumento do uso desta contribuição após a sua previsão no Estatuto da Cidade como uma das ferramentas possíveis dentro do planejamento urbano. Ainda que exista legislação que torne o uso deste tributo obrigatório por

parte dos entes federativos, o que se vê é, inclusive, o quase desconhecimento desta modalidade tributária por parte da população.

Importante reforçar, contudo, que a ausência de uma destinação específica destes recursos (não há, por exemplo, obrigatoriedade de aplicá-los em áreas mais vulneráveis, ou em programas relacionados à política urbana), somada às práticas administrativas brasileiras costumeiramente conhecidas, são elementos que evidenciam que, ainda que o tributo fosse instituído e cobrado, não haveria uma garantia suficiente de que caminhar-se-ia na direção de uma cidade mais justa – social, ambiental e economicamente.

Apenas a título complementar, vale destacar que o Estatuto da Cidade estabelece como institutos tributários e financeiros, além da contribuição de melhoria, a concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros e disposições relativas ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Alguns destes instrumentos, inclusive, podem ser utilizados, a depender da situação, em caráter extrafiscal²⁴.

Este importante instrumento, portanto, carece de uma subutilização, mas está previsto no Estatuto e pode ser utilizado pelos gestores. Com relação à cooperação interfederativa, também destacada no Estatuto da Cidade, já foram tecidos comentários, durante a análise da Constituição Federal, sobre a importância de haver um diálogo entre os entes na formulação e execução das políticas públicas relacionadas à cidade.

Mais um dos instrumentos previstos pelo Estatuto é aquele que já havia sido consagrado pela Constituição Federal: o Plano Diretor, a ser elaborado pelos municípios. Tal qual preceituou a Constituição, o art. 39 do Estatuto da Cidade também menciona que há cumprimento da função social da propriedade urbana quando esta “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001, não paginado). Ou seja, a competência de definir quando um imóvel cumpre ou não a sua função social permanece com os municípios.

²⁴ “A extrafiscalidade se opera quando o tributo é utilizado com outras finalidades que vão além da arrecadação. A função precípua do tributo é angariar receitas suficientes ao custeio do Estado. Ao utilizar o tributo com finalidade extrafiscal, pretende o Estado alcançar outro fim que não, apenas, o de financiar as suas atividades” (BARRETO, 2017).

Noutra ponta, enquanto a Constituição trouxe a obrigatoriedade deste plano apenas para as cidades com mais de vinte mil habitantes, o Estatuto da Cidade amplia esta obrigatoriedade para cidades (BRASIL, 2001, não paginado):

[...] integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; – integrantes de áreas de especial interesse turístico; – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Desta forma, verifica-se que o Estatuto procurou ampliar o número de municípios que seriam obrigados a elaborar este plano. A título de esclarecimento, a cidade de Aracaju (SE) está obrigada a formular plano diretor pelo primeiro critério, previsto deste a Constituição, já que supera, significativamente, a população de vinte mil habitantes. Percebe-se, portanto, que o Estatuto da Cidade possui diversos instrumentos que, se bem utilizados, conduziriam a uma mudança no atual estado de coisas.

Apesar de haver quase vinte anos de vigência desta lei, e uma série de registros de avanços na política urbana, fato é que ainda existe entre os cidadãos uma sensação de que a cidade é feita para poucos, não é democrática e acaba por segregar a população por diversos critérios, dentre eles a faixa de renda.

Verificados os principais aspectos do Estatuto da Cidade, notadamente naquilo que possui relação intrínseca com os objetivos desta pesquisa, far-se-á agora a mesma análise feita com as disposições constitucionais: há um diálogo entre o Estatuto da Cidade e a agenda internacional proposta para o urbanismo nos próximos anos? Reitera-se que foi levado em conta o caráter temporal nesta análise (enquanto o Estatuto é de 2001, os ODS foram concebidos em 2015 e a Nova Agenda Urbana em 2016). É importante destacar, ainda, que segundo Tanscheit (2016) o Estatuto da Cidade é fruto, dentre outras questões, da influência das discussões havidas durante a Habitat II, em 1996. Além disto, como já referido neste item, o Estatuto deriva de uma série de movimentos pela questão urbana no Brasil.

Teixeira e Girelli (2016, p. 144) apontam que:

[...] pode-se auferir que, ao lado das metas para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a correta aplicação do Estatuto da Cidade, um instrumento urbanístico que trata sobre a garantia do direito às cidades sustentáveis, compreendido como direito à moradia, ao saneamento ambiental e aos transportes, dentre outros, para a atual e as futuras gerações, poderá tornar possível se reverter o quadro de caos urbano. Esta realidade torna-se visível quando se analisa a expansão urbana que ocorre de forma descontrolada e torna o homem dependente do automóvel, por exemplo, provocando uma ocupação dispersa e fragmentada.

De fato, ao verificar as disposições do Estatuto da Cidade e da Nova Agenda Urbana, bem como dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em especial do ODS 11, é perceptível que há uma simbiose entre concepções de cidade, institutos jurídicos e forma de implementação da política urbana.

Deve-se destacar que, com relação à promoção de justiça (socio)ambiental nas cidades, o Estatuto da Cidade parece estar um passo à frente, apesar de ser uma lei elaborada bem antes da NAU e dos ODS. Explica-se. Enquanto o Estatuto da Cidade disciplinou, textualmente, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (aí também incluída a questão ambiental), oferecendo inclusive instrumentos para a perseguição deste objetivo, a Nova Agenda Urbana foi mais tímida, mencionando apenas a busca por “cidades justas”, sem especificar em que termos isto ocorreria, ou o alcance mais preciso que deva ser atribuído a esta expressão.

Entretanto, vale o registro, a Nova Agenda Urbana, em seu planejamento de implementação, especificamente no item 153, faz referência explícita às “mais-valias fundiárias”²⁵, demonstrando a intenção de quantificá-las, capturá-las e distribuí-las (NAÇÕES UNIDAS, 2016). A recuperação das mais-valias fundiárias urbanas é uma das formas previstas no Estatuto como parte do processo de justa distribuição de benefícios e ônus. O Brasil, ao menos no campo legislativo, já ostentava este instrumento anos antes da NAU, havendo, portanto, um diálogo entre os dois documentos neste sentido.

Smolka (2014, p. 15) aponta:

A Lei brasileira, de 2001, incorpora muitos princípios relevantes à recuperação de mais-valias fundiárias que já haviam sido estabelecidos no artigo 182 da Constituição de 1988. Eles incluem a função social da propriedade, expressa na definição legal de um imposto progressivo sobre terrenos baldios; a separação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir; novos instrumentos tais como as Operações Urbanas Consorciadas, em que proprietários, moradores, usuários e investidores privados participam na requalificação de áreas da cidade que necessitam transformações urbanas estruturais, financiando esta requalificação através de mais-valias fundiárias que resultam da realização de diversas obras definidas em um projeto de longo prazo; o direito de preferência (preempção) dos governos municipais na compra de terras; e a utilização da transferência dos direitos de construir.

²⁵ “Promoveremos programas de desenvolvimento de capacidades relativas ao uso de ferramentas legais de receitas e de financiamento com base fundiária, bem como acerca do funcionamento do mercado imobiliário para formuladores de políticas e funcionários públicos locais com foco nos fundamentos legais e econômicos da captura de mais-valia, incluindo a quantificação, a captura e a distribuição de mais-valias fundiárias.” (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 37).

Entretanto, vale o registro, a Nova Agenda Urbana, em seu planejamento de implementação, especificamente no item 153, faz referência explícita às “mais-valias fundiárias”, demonstrando a intenção de quantificá-las, capturá-las e distribuí-las (NAÇÕES UNIDAS, 2016). A recuperação das mais-valias fundiárias urbanas é uma das formas previstas no Estatuto como parte do processo de justa distribuição de benefícios e ônus. Neste sentido, o Brasil, ao menos no campo legislativo, já ostentava este instrumento anos antes da NAU, havendo, portanto, um diálogo entre os dois documentos neste sentido.

Ainda no aspecto textual, o Estatuto da Cidade, no art. 2º, I, estabelece o “direito a cidades sustentáveis”; na nova Agenda Urbana, consta apenas o “direito à cidade”. Há registros de que o Brasil propôs incorporar à Nova Agenda Urbana a expressão que já era constante da legislação pátria, mas o texto final da Declaração de Quito não contemplou a proposta brasileira (IPEA, 2018). De toda forma, a análise do texto de Quito permite a percepção de que o que se quer garantir é, de fato, um direito a cidades sustentáveis; todavia, faltou o reforço textual desta expressão, o que poderia conferir mais força às políticas ali traçadas.

Outra questão que merece destaque no diálogo entre o Estatuto da Cidade e a Agenda Urbana da ONU diz respeito a um ponto importante relacionado ao papel das cidades na garantia dos direitos fundamentais. Enquanto a Declaração de Quito reconhece o direito à cidade como uma forma de, para além da questão urbana, garantir o pleno exercício dos demais direitos fundamentais, abraçando uma concepção ampla, integrada e interdependente dos Direitos Humanos, o Estatuto da Cidade, ao menos em suas disposições, parece limitar esta visão, mencionando, no mesmo art. 2º, inciso I, um rol de direitos que contempla “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, não paginado).

Merece destaque a questão da cooperação entre diferentes níveis de governo da formulação e execução da política urbana. Aspecto previsto em vários pontos da Nova Agenda Urbana, também é tratado pelo Estatuto da Cidade, que, cumprindo seu papel de regulamentar a política urbana prevista na Constituição Federal, delinea competências entre os entes federativos e estabelece instrumentos para materializar esta cooperação. Aliás, instrumentos que já existem.

Pode-se exemplificar esta condição com o disposto no art. 3º, IV, do referido Estatuto, que dispõe ser competência da União “instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de

acessibilidade aos locais de uso público” (BRASIL, 2001, não paginado). A União legislou sobre estes temas, editando a Lei nº. 11.124/2005 (Lei de Habitação), a Lei nº. 11.445/2007 (Lei de Saneamento Básico), a Lei nº. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e a Lei Federal nº. 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Seria juridicamente incorreto dizer que tais legislações citadas derivam do Estatuto da Cidade, já que todas estão no mesmo nível hierárquico de legislação ordinária. Entretanto, é possível pontuar que estas leis posteriores derivam de uma agenda urbana nacional certamente influenciada pelo Estatuto da Cidade, atuando como verdadeiras legislações-satélite em relação a este.

Destas legislações, como bem apontam Schmidt, Caccia e Felin (2018), derivam os planos municipais (de habitação, saneamento básico, resíduos sólidos, mobilidade urbana etc.), o que demonstra a existência, no plano legislativo, de uma cooperação interfederativa, tal qual disposto na Nova Agenda Urbana.

Assim, os planos e as diretrizes nacionais são estabelecidos por instrumentos normativos de competência da União, enquanto os planos locais, voltados especificamente aos municípios, ficam sob a competência destes. É, como não poderia ser diferente, o desenho estabelecido pela Constituição da República no tocante à repartição de competências em matéria de política urbana.

Ainda é importante destacar os aspectos relativos à participação popular na construção do planejamento urbano. Tema muito caro nas discussões havidas em Quito que resultaram na elaboração da Nova Agenda Urbana, a participação da sociedade civil e dos chamados “atores locais” no planejamento urbano é vista como essencial para a construção de cidades cada vez mais sustentáveis e justas.

O Estatuto da Cidade, como visto, contempla esta gestão democrática em seu texto, ao estabelecer formas de participação popular e instrumentos através dos quais a sociedade civil pode influenciar a elaboração das políticas públicas. Favarão e Costa (2018, p. 46-47) apontam o diálogo entre o Estatuto a Nova Agenda Urbana ao pontuar que:

O próprio princípio da subsidiariedade, que confere maior autonomia aos atores locais; as estruturas de participação da sociedade civil – como o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e as Conferências Nacionais das Cidades; bem como o estabelecimento de instrumentos normativos que priorizam a função social da propriedade e regulamentam a apropriação do espaço urbano, estabelecidos com o Estatuto da Cidade, são exemplos de como a legislação urbana no Brasil tem contemplado os aspectos destacados nas discussões internacionais.

Apesar da extinção do ConCidades, mencionado por Favarão e Costa (2018) como importante estrutura de participação da sociedade civil, os instrumentos remanescentes no Estatuto garantem, ainda que em escala menor após o fim do ConCidades, que a população participe, por exemplo, na formulação dos planos diretores. Favarão e Costa (2018, p. 49), comentando especificamente acerca da interação da legislação brasileira com os aspectos da Nova Agenda Urbana, apontam que “ao contrário do aspecto tecnocrático e centralizador que historicamente marcou a elaboração de planos diretores, após o Estatuto da Cidade, o plano diretor passou a contemplar a participação democrática em sua elaboração”.

Referindo-se ainda à Habitat III, conferência que originou a Nova Agenda Urbana, Favarão e Costa (2018, p. 46) apontam, sobre o tema, que “[...] muitas das recomendações apresentadas na [...] conferência foram contempladas nos marcos normativos nacionais das políticas brasileiras [...]”.

A visão da Nova Agenda Urbana constante do item 13, c, relativa a uma concepção de cidade que assegure “igualdade de gênero e empoderem todas as mulheres e meninas, garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e direitos iguais em todas as áreas e em funções de liderança em processos decisórios em todos os níveis” (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 05) também não encontra eco na legislação pátria, sendo o Estatuto da Cidade silente neste sentido.

Diversas outras questões da Nova Agenda Urbana, a exemplo da cidade como meio de interação social, ou mesmo da necessidade implementação de políticas fundadas em questões etárias e de gênero, não reverberam internamente no texto do Estatuto da Cidade brasileiro; por ser uma lei instituidora de diretrizes gerais, seria possível ao Estatuto contemplar estas questões, mediante incorporação posterior ao seu texto original.

Todavia, parece ter sido opção do legislador brasileiro deixar a cargo do Estatuto apenas uma espécie de política urbana em sentido estrito, sem contemplar a fundo as questões sociais envolvidas no tema, o que se verifica através do silêncio da legislação urbana brasileira sobre temas socialmente importantes, como os já apontados. Há uma diferença na visão do direito à cidade enquanto componente de um todo indissociável de direitos fundamentais. Enquanto a NAU assume esta visão, a política urbana brasileira apresenta-se de forma mais tímida.

Contudo, como pode ser constatado, a legislação brasileira, vasta em número de normas e parca em efetividade, acaba contemplando estes outros temas discutidos – o que, numa interpretação sistemática, permitiria, em casos concretos, a sua integração às questões atinentes

à cidade. Não parece haver, portanto, prejuízo neste sentido, uma vez que, a nível legislativo, as questões estão contempladas. A dificuldade de aplicação destas normas, somada à ausência de uma compilação normativa sobre estes temas, pode, em sentido contrário, ter força suficiente para enfraquecer o discurso do urbanismo sustentável social, ambiental e economicamente.

Com relação à integração entre a legislação brasileira e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, especificamente quanto ao ODS 11, as mesmas questões acima elencadas podem ser reproduzidas, uma vez que a Nova Agenda Urbana representa, de certa forma, um plano de ação baseado, em grande monta, nas metas estabelecidas na Agenda 2030 para “Cidades e Comunidades Sustentáveis”.

Neste sentido, foi possível verificar, a partir das fontes consultadas, e pela análise textual do Estatuto da Cidade e dos já referidos documentos internacionais, que a legislação federal brasileira sobre a questão urbana contempla temas importantes e atuais, estando em sintonia com as discussões internacionais sobre a questão urbana, analisada em sentido estrito. Promover cidades sustentáveis e justas, todavia, não depende somente da legislação federal (tampouco depende somente da legislação, de qualquer nível). O movimento por justiça ambiental, no entanto, parece encontrar neste Estatuto um importante aliado, sobretudo na construção de novas políticas e novos planos de ação que possam alterar o atual estado de coisas, revertendo o quadro de injustiça ambiental facilmente verificável nos centros urbanos.

Um dos instrumentos fundamentais neste processo, e que deriva diretamente tanto da Constituição Federal quanto do Estatuto da Cidade, é o Plano Diretor, cujas bases conceituais já foram lançadas. Neste sentido, a pesquisa prossegue com a análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju/SE, analisando suas principais questões principiológicas e, de igual forma, seu diálogo com a agenda nacional e internacional acerca do tema.

d) Política Urbana de Aracaju/SE: Lei Orgânica Municipal e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar nº. 42, de 04 de outubro de 2000)

Como exposto, o Plano Diretor, previsto no art. 182, §1º, da Constituição da República, “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, não paginado). Este instrumento encontra-se regulado pelo Estatuto da Cidade, no art. 43 e seguintes, que atribui ao plano diretor competência para ordenar a cidade e definir normas que guiarão a função social da propriedade (BRASIL, 2001).

Segundo o Estatuto, o Plano Diretor deve prezar pelo “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas” no art. 2º da Lei (BRASIL, 2001, não paginado).

Não se deve, todavia, considerar que os planos diretores nasceram com a Constituição ou mesmo com o Estatuto da Cidade. Santos Junior e Montandon (2011, p. 27) esclarecem que:

A elaboração de Planos Diretores como instrumentos de planejamento de uso do solo urbano não é recente, mas aparece na história do urbanismo brasileiro desde a década de 1930, quando foi elaborado o Plano Agache no Rio de Janeiro. No entanto, primeiramente com promulgação da Constituição de 1988 e posteriormente com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada, e seu sentido, alterado, estando agora vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal.

Verifica-se, portanto, que apesar de não ser um instrumento novo, sua roupagem constitucional conferida após 1988 e as diretrizes gerais estabelecidas em 2001 fizeram deste Plano um documento central – tal qual já demonstrado – na elaboração do planejamento urbano por parte dos municípios. Entretanto, conforme alertam Santos Junior e Montandon (2011), nem todos os municípios obrigados à elaboração do Plano Diretor cumpriram com esta obrigação.

Neste sentido, a literatura traça uma clara linha entre os planos diretores, havendo aqueles elaborados antes e depois das diretrizes vigentes, o que, possivelmente, pode conduzir a uma diferença de construção deste instrumento. Tomando em conta o contexto apresentado, o Estatuto da Cidade repete a Constituição ao atribuir ao Plano Diretor a tarefa de ser o instrumento básico do urbanismo a nível municipal; além disto, estabelece que suas disposições devem englobar a totalidade da área do município, e que deve haver revisão periódica deste plano a cada 10 anos, no mínimo (BRASIL, 2001).

O art. 40, §1º, do Estatuto estabelece que, apesar da sua centralidade e relevância, o Plano Diretor não é o único instrumento da política urbana municipal, sendo também importantes “o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual” (BRASIL, 2001, não paginado), que devem conter as disposições e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.

O processo de elaboração deste plano deve ser democrático, garantindo amplo acesso da sociedade civil às discussões sobre sua implementação e revisão. Esta diretriz deriva do disposto no art. 41 da Lei nº. 10.257/2001, que dispõe caber ao poder público municipal (aí incluídos o executivo e legislativo) assegurar (BRASIL, 2001, não paginado):

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Conforme já discutido, a participação popular no planejamento urbano é um assunto relevante sob o ponto de vista da justiça ambiental, estando contemplado nos principais documentos internacionais sobre cidades. O Estatuto brasileiro revela o compromisso nacional com este processo, tornando-o uma etapa obrigatória para elaboração dos planos diretores municipais.

Consoante disposição do art. 42 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor possui alguns requisitos mínimos, devendo versar pelo menos sobre as áreas onde pode haver parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, um sistema de acompanhamento e controle, direito de preempção²⁶, a outorga onerosa do direito de construir²⁷, fixação de áreas onde poderá ser permitida a alteração de uso do solo, a transferência do direito de construir²⁸ e as operações urbanas consorciadas²⁹ (BRASIL, 2001).

Enfim, pode-se dizer que a legislação federal estabeleceu diretrizes, previu requisitos mínimos, mas deixou a cargo do poder público municipal o estabelecimento das questões específicas, de acordo com a realidade local. Santos Junior, Silva e Sant’Ana (2011, p. 14) afirmam que “embora o instrumento jurídico ‘plano diretor’ seja anterior ao Estatuto da Cidade, o conceito de Plano Diretor, e principalmente, suas formas de elaboração foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população”. Esta participação popular já foi debatida no tópico anterior.

²⁶ “O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.” (BRASIL, 2001, não paginado).

²⁷ “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.” (BRASIL, 2001, não paginado).

²⁸ “Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. (BRASIL, 2001, não paginado).

²⁹ “Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (BRASIL, 2001, não paginado).

Dentro deste contexto de elaboração dos planos diretores, chega-se finalmente à análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Aracaju/SE (Lei Complementar nº. 42, de 04 de outubro de 2000). Este plano, que está próximo de completar suas duas décadas, ainda é o vigente no município, muito embora o Estatuto da Cidade determine uma revisão periódica a cada 10 anos, pelo menos (BRASIL, 2001).

Diversos processos de revisão foram deflagrados e conduzidos, mas nenhum conseguiu culminar na aprovação em definitivo da lei, pela Câmara Municipal, ultimando a revisão do plano e alterando o PDDU de 2000. Esta revisão inacabada é abordada por França (2018, não paginado), ao afirmar que “em meio à tantas idas e vindas desse processo que não teve um fim, Aracaju continua fragilmente regida por uma combinação do Plano Diretor de 2000 [...] e dos Códigos de Obras e Urbanismo de 1966, retornados à vigência”.

Esta não revisão do PDDU/Aracaju faz com que o Plano Diretor da cidade seja anterior à legislação que estabelece diretrizes para sua elaboração: o próprio Estatuto da Cidade, vigente desde 2001. A ausência de revisão deste plano diretor impede que haja uma adequação às novas diretrizes, o que França (2018) classifica como um retrocesso na busca de uma cidade mais justa e com menos conflitos (socio)ambientais.

E, de fato, como poderá ser percebido a partir dos resultados da pesquisa da legislação urbana existente em Aracaju, boa parte das regulamentações municipais acerca do planejamento urbano foi concebida há aproximadamente ou mais de duas décadas, antes da instituição das diretrizes nacionais sobre o tema; o problema, portanto, não recai somente sobre o Plano Diretor.

A pesquisa “*MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros*”, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2018, traçou um perfil da legislação e dos instrumentos de planejamento existentes no município de Aracaju. Segundo os resultados obtidos, boa parte dos instrumentos de planejamento estão constantes da própria lei do Plano Diretor (datando, portanto, do ano 2000), enquanto alguns outros instrumentos encontram-se em leis esparsas, editadas em momentos distintos.

Os resultados desta pesquisa estão sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 4 – Instrumentos de Planejamento Urbano de Aracaju/Sergipe

INSTRUMENTO	EXISTÊNCIA / ANO
-------------	------------------

Plano Diretor	Sim / 2000
Revisão do Plano Diretor	Não
Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social - existência	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial - existência	Parte integrante do Plano Diretor
Lei de perímetro urbano - existência	Legislação específica / 1982
Legislação sobre parcelamento do solo - existência	Legislação específica
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo - existência	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir - existência	Legislação específica / 2008
Legislação sobre contribuição de melhoria - existência	Legislação específica / 1990
Legislação sobre operação urbana consorciada - existência	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança - existência	Legislação específica / 2002
Código de obras - existência	Legislação específica / 1966
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	Não
Legislação sobre servidão administrativa	Não
Legislação sobre tombamento	Não
Legislação sobre unidade de conservação	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre direito de superfície	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre regularização fundiária	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre a legitimação de posse	Parte integrante do Plano Diretor
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	Parte integrante do Plano Diretor

Fonte dos dados: IBGE, 2018.

Elaborado por: Próprio autor, 2019.

Além das legislações mencionadas na pesquisa do IBGE, é importante destacar que Aracaju possui disposições sobre o Planejamento Urbano constantes da Lei Orgânica Municipal, editada em 1990 (ARACAJU, 1990). Esta lei, que reserva um capítulo para a política de desenvolvimento urbano, traz também disposições gerais acerca de como deveria ser elaborado o Plano Diretor (que, como tratado, veio a ser aprovado dez anos depois, em 2000).

Na Lei Orgânica, a Política de Desenvolvimento Urbano é regida por algumas disposições gerais, dentre as quais pode ser destacada a enumeração de objetivos da política de desenvolvimento urbano levada a efeito pelo art. 176 (ARACAJU, 1990, p. 57):

I – o direito da coletividade à cidade; II – as inter-relações entre urbano e rural; III – a distribuição social dos serviços públicos e dos equipamentos urbanos e comunitários; IV – o processo de produção do espaço urbano; V – a ordenação de ocupação, do uso e da expansão de território urbano; VI – a função social da propriedade; VII – a preservação do patrimônio ambiental e cultural;

A estes objetivos é somada a determinação para que o Poder Municipal promova determinadas medidas com a finalidade de dar azo ao princípio da Função Social da Propriedade. Neste sentido, dispõe o art. 177 (ARACAJU, 1990, p. 58):

Art. 177. A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do plano diretor de desenvolvimento urbano, devendo o Poder Municipal promover:

I – a democratização das oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; II – a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; III – correção das distorções de valorização de solo urbano; IV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; V – adequação do direito de construir às normas urbanísticas, aos interesses sociais e aos padrões mínimos de construção estabelecidos em lei.

Além destes objetivos e das medidas que possuem como norte a Função Social da Propriedade, é possível verificar que a Lei Orgânica também estabelece diretrizes para a política de desenvolvimento urbano municipal, em número de quatorze, abaixo elencadas (ARACAJU, 1990, p. 58-59):

I – gestão democrática e incentivo à participação popular na formação e execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como forma reconhecida do exercício da cidadania;
 II – participação dos agentes econômicos públicos e privados na urbanização, em atendimento ao interesse social;
 III – planejamento da ordenação e expansão dos núcleos urbanos e adequada distribuição especial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano;
 IV – oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados às características sócio-econômicas locais e aos interesses e necessidades da população;
 V – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 b) proximidades de uso incompatíveis ou inconvenientes;
 c) adensamento inadequados à infra-estrutura urbana e aos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou previstos;
 d) a ociosidade do solo urbano edificável;
 e) a deteriorização de áreas urbanizadas;
 f) a especulação imobiliária;
 g) a ocorrência de desastres naturais;
 VI – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
 VII – adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transporte, habitação, drenagem e saneamento, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar-social geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
 VIII – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos;
 IX – adequação dos instrumentos de política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;
 X – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;

- XI – proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XII – cumprimento da função social da propriedade imobiliária, prevalecendo o coletivo sobre o exercício do direito de propriedade individual;
- XIII – racionalização do sistema viário mediante formulação e execução de planos específicos, através do plano diretor de desenvolvimento urbano e projetos setoriais;
- XIV – ampliação das oportunidades de acesso à saúde, habitação, educação, recreação e cultural.

Com relação aos instrumentos previstos na Lei Orgânica para “assegurar o direito à cidade e a sua gestão democrática” (ARACAJU, 1990, p. 59), encontram-se previstos diversos instrumentos sobre os quais já foram apresentadas informações nos tópicos anteriores. Destaca-se, contudo, a previsão para que sejam usados como instrumentos de política urbana o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo (IPTU Progressivo), a instituição de taxas e tarifas diferenciadas, a concessão de incentivos e benefícios fiscais, as tarifas diversificadas de serviços públicos, dentre outras (ARACAJU, 1990).

A Lei Orgânica prevê ainda a instituição de um “Conselho do Desenvolvimento Urbano”, reservando à lei específica a tarefa de definir sua composição e competências³⁰. Finalmente, verifica-se que a legislação basilar do município de Aracaju institui diretrizes para elaboração do Plano Diretor, a partir do art. 206, estabelecendo de forma pormenorizada as suas diretrizes essenciais e os seus conteúdos mínimos. Tais diretrizes serão oportunamente analisadas quando da verificação das disposições constantes do Plano Diretor, no sentido de apurar a compatibilidade entre as fontes normativas.

Como se percebe, apesar de comumente haver referência ao Plano Diretor como o instrumento básico do urbanismo em Aracaju, fato é que a própria Lei Orgânica Municipal, que equivaleria a uma “Constituição do Município”³¹, possui um elenco considerável de diretrizes às quais o Plano Diretor deverá se vincular. No modelo aracajuano, portanto, as diretrizes gerais eventualmente previstas no Plano Diretor (no vigente ou no que vier a ser instituído, produto da obrigatória reforma à qual deve ser submetido) devem estar de acordo com o que fora instituído pela Lei Orgânica. É importante chamar atenção a este fato para que, até mesmo nas discussões políticas havidas pela ocasião da revisão do Plano Diretor, perceba-se que, antes de

³⁰ “Art. 205. Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de propor diretrizes de política urbana e acompanhar o sistema de planejamento municipal. Parágrafo Único. A lei definirá a composição e as competências do Conselho citado no ‘caput’ deste artigo.”. (ARACAJU, 1990, p. 67)

³¹ Comparação apenas para fins de esclarecimento. As Leis Orgânicas não são Constituições; na federação brasileira, apenas os Estados possuem Constituições próprias – além, é claro, da Constituição Federal.

produzir reformas mais profundas neste instrumento, deve-se analisar a lei basilar do município, e verificar se esta precisa de alterações.

Inclusive, esta referência à Lei Orgânica consta do primeiro artigo³² da Lei Complementar nº. 42, de 04 de outubro de 2000, do Município de Aracaju, que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, cria o sistema de planejamento e gestão urbana e dá outras providências.”. (ARACAJU, 2000, p. 06). São encontradas, textualmente, outras dezessete referências à lei orgânica em todo o texto do plano diretor³³. Há, inclusive, previsão de que as disposições regulamentares complementares ao plano diretor não podem contrariar o próprio plano nem a Lei Orgânica, conforme preceituado pelo art. 266 do PDDU (ARACAJU, 2000).

Viana e Correa e Silva (2016) apontam para a importância da lei orgânica na análise da legislação em matéria urbana/ambiental no município de Aracaju. Todavia, um número significativo das fontes bibliográficas consultadas, em matéria de planejamento urbano em Aracaju, faz referência ao Plano Diretor, não dando destaque à Lei Orgânica, pondo de lado a sua considerável importância, sob o ponto de vista legislativo, em relação ao planejamento urbano de Aracaju.

Desta forma, o que se verifica é que, muito além do estabelecimento de diretrizes gerais, a Lei Orgânica acaba por ser responsável por considerável parte das normas de planejamento urbano de Aracaju, haja vista seu rol extenso de disposições. Portanto, muitos dos questionamentos ao Plano Diretor que serão apontados mais adiante deveriam passar, primeiramente, pela revisão da própria legislação orgânica de Aracaju, mediante a aprovação de Emenda à Lei Orgânica – que exige a manifestação favorável de 2/3 dos vereadores.

Todavia, não se deve negligenciar a importância do Plano Diretor, eis que ele representa, em nível constitucional, o instrumento básico da política urbana, como já mencionado. Assim, a análise das disposições constantes deste plano é fundamental para compreensão de como está organizada a questão urbana em Aracaju. O PDDU foi concebido no ano de 2000, sendo uma legislação extensa e detalhada acerca do planejamento da cidade.

³² “Art. 1º - A Política de Desenvolvimento Urbano do Município, **conforme preconiza a Lei Orgânica**, tem por objetivo o direito à cidade, o cumprimento da função social da propriedade, a justa distribuição dos serviços públicos, da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos, a ordenação do uso e ocupação do solo e da produção do espaço urbano, inclusive das áreas de expansão e a preservação do patrimônio ambiental e cultural.” (ARACAJU, 200, p. 06). Grifou-se.

³³ Pesquisa feita pelo próprio autor, a partir da ferramenta “Localizar” do Adobe PDF Reader.

Como mencionado, o plano diretor vigente em Aracaju é o do ano 2000, embora tenha havido tentativas de revisão para se adequar ao disposto no Estatuto da Cidade. Proceder-se-á, portanto, à análise das principais disposições constantes deste plano, levando em consideração o seu ano de vigência, seus princípios e as questões mais relevantes que guardem pertinência com os objetivos deste trabalho de pesquisa.

Da análise da estrutura formal do Plano Diretor, verifica-se que as disposições contidas entre o art. 1º e o art. 12, que contemplam objetivos e diretrizes, trazem normas e princípios acerca da função social da propriedade urbana, ferramentas concernentes ao desenvolvimento sustentável e questões ligadas à política do meio ambiente e patrimônio cultural (ARACAJU, 2000, p. 01).

Logo em seu art. 1º, o PDDU traça os objetivos aos quais se destina, elencando que visa a garantir “o direito à cidade, [...] a função social da propriedade, a justa distribuição dos serviços públicos, da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, a ordenação do uso e ocupação do solo e da produção do espaço urbano, [...] e a preservação do patrimônio ambiental e cultural.”. (ARACAJU, 2000, p. 06).

Apesar de ser anterior ao Estatuto da Cidade, os objetivos do PDDU de Aracaju dialogam com a legislação federal em referência, com algumas disparidades pontuais. Foram analisados alguns temas que guardam relação com os objetivos de pesquisa e estão ligados à justiça ambiental: democracia no planejamento urbano, justa distribuição dos recursos e riscos, sustentabilidade urbana, e garantia do acesso dos cidadãos a serviços públicos e transportes de qualidade, em condição de igualdade.

Pode-se verificar, por exemplo, que com relação ao tema “Cidades Sustentáveis”, o Estatuto da Cidade garante no art. 2º, I, o direito a cidades sustentáveis, fornecendo subsídios, no mesmo dispositivo, para compreensão do que seria este direito (BRASIL, 2001). O PDDU vigente em Aracaju, no entanto, menciona direito à cidade, sem especificar o que este direito inclui, e sem mencionar a sustentabilidade, embora trate do tema em outro capítulo (ARACAJU, 2000).

No tocante à gestão democrática das cidades, a lei federal em referência prevê, no art. 2º, II, a gestão democrática por meio da participação popular na formulação, execução e acompanhamento da Política Urbana. Além disto, incorpora no art. 43 instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, conferências e iniciativa popular (BRASIL, 2001). Já com relação ao PDDU/Aracaju, consta no art. 3º, XVII, a previsão genérica

para implementação de um “sistema de planejamento com distribuição de atribuições, de forma a incorporar as especificidades locais no processo de gestão e revisão do Plano Diretor, de forma a torná-lo participativo e democrático” (ARACAJU, 2000, p. 07).

Com relação ao acesso a serviços públicos e transportes de qualidade, em condição de igualdade, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, não paginado) estabelece como diretriz a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”, ponto que também reverbera em diversas disposições do PDDU/Aracaju, especialmente no art. 51, I, que prevê de forma textual a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (ARACAJU, 2000, não paginado). Ou seja, em mais um ponto as disposições de ambas as legislações encontram convergência, o que não significa dizer que há, necessariamente, um alinhamento das políticas públicas ou uma efetividade do disposto em lei.

Com relação à Nova Agenda Urbana e ao ODS 11, a legislação urbanística de Aracaju padece das mesmas problemáticas já tratadas no tópico anterior, referente ao Estatuto da Cidade. O PDDU é um instrumento que não possui alcance suficiente para conectar os diversos direitos fundamentais dos cidadãos, estando dissociado da visão global que trata da garantia do direito à cidade como uma forma de integração entre os diversos direitos humanos, numa perspectiva integrada. Todavia, os princípios relativos a estas questões são encontrados, por vezes, de forma esparsa na legislação nacional (tanto federal quanto municipal).

Como se verifica, as legislações analisadas, de maneira geral, estabelecem um diálogo em relação às suas diretrizes. Por que, então, existe uma sensação entre os aracajuanos de que estas propostas contidas na legislação não são verificadas na prática? Por que, ainda, há tanta insistência na reforma do plano diretor para que se adeque ao Estatuto das Cidades, se as principais diretrizes estão, de certa forma, alinhadas? A resposta a esta pergunta será buscada no capítulo seguinte, e envolve uma série de questões sociais, jurídicas e políticas.

Inicialmente, porém, é possível formular uma resposta aos questionamentos acima. Nota-se que, apesar da parte principiológica, das diretrizes gerais, estabelecer uma relação de diálogo e alinhamento de ações, a parte técnica do Plano Diretor (e, portanto, sua parte mais densa), que estabelece de fato as regras para o desenvolvimento urbano e o uso do solo, é que parece estar fora de sintonia com as demandas urbanas mais atuais e com o compromisso de uma cidade integrada e promotora de justiça socioambiental.

Gomes (2006, p. 106) discorre sobre o assunto, apontando que “a tarefa de desenhar o desenvolvimento urbano, seu instrumento básico precisa definir quais os princípios, os objetivos e as diretrizes que definirão a textura e as cores das imagens projetadas.”. Neste sentido é possível verificar a importância dada aos princípios, objetivos e diretrizes constantes do Plano Diretor, dada a sua importância no sentido de orientar a aplicação das demais normas relativas à questão urbana.

Admitindo que existe uma diferença entre os princípios, os objetivos e as diretrizes, Gomes (2006) projeta a necessidade de que seja atribuído a estes, independente das diferenças entre si, um caráter condicionante, orientando todo o texto legislativo para que este possa estar respaldado nestes conceitos basilares.

Gomes (2006, p. 108) adverte ainda que:

[...] é descabido o entendimento de que nenhum efeito jurídico decorra dos princípios, objetivos e mesmo diretrizes, mesmo quando inseridos em lei: eles também são normas jurídicas. Mas, a bem da verdade, a efetividade varia conforme a densidade do mandamento que portem. Por isso mesmo, podem se revelar incompletos para criar obrigação de fazer.

Neste sentido, a lição de Gomes (2006) orienta para o sentido de que os princípios, as diretrizes e os objetivos da legislação urbanística deveriam orientar as demais regras previstas, orientando também as políticas públicas. Sua importância, portanto, é fundamental, uma vez que serve como uma orientação para todo o sistema.

Entretanto, retomando o caso específico do município objeto de estudo, importante trazer à discussão as lições de Fonseca et. al. (2013, p. 107), que apontam que “a legislação vigente e o plano diretor de Aracaju não conseguem promover justiça social na cidade nem proteger o ambiente urbano da degradação promovida pelo crescimento da ocupação e uso do solo”. Há, portanto, uma desconexão entre o que pregam os princípios encontrados no texto do Plano Diretor e as suas próprias regras, e entre este conjunto normativo e a realidade fática, gerando uma incoerência interna no próprio instrumento básico de política urbana.

Isto porque, se verificada a parte inicial do PDDU, não deveriam ser permitidos determinados comportamentos lesivos ao meio ambiente, à ordem urbanística ou à busca por uma urbanização justa, pois isto sequer deveria ser permitido pelo próprio texto legislativo. Embora se considere que os ideais positivados na legislação municipal são louváveis, o que se verifica é que, em sentido contrário, seu conjunto de regras que contém determinações técnicas acaba por determinar o caráter desigual e injusto da cidade – se não como produtor desta injustiça, ao menos como um instrumento incapaz de fazê-la cessar ou de mitigá-la.

Alves (2018, p. 125) aponta, por exemplo, que existe uma “evidente permissividade do atual PDDU (2000) quanto ao alto grau de coeficiente de aproveitamento”, o que ocasionaria uma prevalência dos setores privados, em especial ao da Construção Civil, em ditar os rumos da cidade e do seu processo de urbanização, como exemplo desta desconexão entre os contornos gerais da norma e suas determinações específicas. Complementando a questão, Alves (2018, p. 115) aponta que estes setores atuam para impedir a revisão do PDDU, como se verifica:

Uma minoria representada pelos setores da construção civil e imobiliário, somado à falta de vontade política e a submissão dos representantes legislativos aos interesses dessa minoria, que detém o poder decisório sobre o espaço urbano, acabam por impedir que as revisões sejam aprovadas na Câmara Municipal de Aracaju ou não enviadas a essa casa legislativa pelos gestores do Executivo Municipal.

A explicação para a desconexão entre o previsto nos princípios e diretrizes gerais do PDDU e as suas próprias regras permissivas, bem como a realidade completamente diferente de uma urbanização sustentável, parece residir também no campo jurídico. É possível verificar a relação entre normas-princípio e normas-regra, como definidoras destes direitos.

Orientado pelas lições de Alexy (2002), temos o pensamento de Sousa (2011, p. 99):

Os princípios, de acordo com Alexy, são ‘normas que demandam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas’. Isso conduz à tese de que os princípios podem ser satisfeitos (concretizados) em vários graus, e que esse grau de satisfação depende não só do que é possível faticamente, mas também do que é possível juridicamente. As regras, por sua vez, são normas que ou são satisfeitas ou não são satisfeitas. Se uma regra é válida, então o mandamento é fazer exatamente o que ela prescreve, nem mais, nem menos. Enquanto os princípios possuem um grau de satisfação variável, as regras possuem um grau de satisfação fixo na dimensão do que é fática e juridicamente possível.

Por que esta discussão sobre os princípios, portanto, surge somente agora, na análise do Plano Diretor de Aracaju? A resposta passa pelos objetivos da pesquisa e pela própria estrutura da política urbana. Como este trabalho pressupôs analisar, numa escala de garantia multinível do direito à cidade, mais especificamente às cidades sustentáveis e justas, as coerências ou incoerências do sistema normativo (internacional, nacional e local), algumas considerações devem ser tomadas em conta.

Verifica-se que, de todos os documentos analisados até o momento, tanto as normas e diretrizes internacionais, quanto o próprio sistema constitucional e a legislação federal, têm a competência de estabelecer diretrizes, nortes, orientações vinculantes (no caso da legislação interna) para que o planejamento urbano seja de fato executado. Esta execução se dá, como demonstrado, pelos municípios.

Os municípios, por seu turno, executam esta política com base em instrumentos legislativos por ele elaborados, como o Plano Diretor. Este instrumento, por sua vez, além de estabelecer princípios atinentes à política de ordenamento da cidade, é quem estabelece a parte mais técnica de todo o processo, trabalhando efetivamente com regras de uso do solo, de expansão urbana, estabelecendo contornos mais específicos para a função social da propriedade, dentre outros aspectos. É quem concentra, no papel, o modelo específico de cidade que deve ser desenvolvido, diz onde e como se pode construir, os limites ao exercício deste direito, dentre diversos outros aspectos de natureza prática.

O que se percebe, diante de tudo isto, é que a legislação brasileira adota um “sistema de princípios” no tocante à questão urbana que permite pensar, num primeiro momento, que a sociedade está juridicamente segura em relação à garantia deste direito, já que o sistema normativo possui uma roupagem garantista, estabelecendo princípios e diretrizes gerais que levam em conta boa parte dos anseios da denominada justiça socioambiental. O que se verificou neste estudo, porém, foi uma desconexão no instrumento básico de planejamento, o último neste encadeamento de normas: o plano diretor.

É ao Plano Diretor que compete a ponte entre toda a política idealizada e pensada através dos princípios constitucionais e legais e a realidade social. Se analisados os princípios constantes no PDDU/Aracaju, verificar-se-á que, de fato, contemplam boa parte da agenda urbana nacional e internacional, e estão atrelados a algumas das demandas sociais – afinal, os princípios do Plano Diretor aracajuano pregam a justiça, o desenvolvimento sustentável, a função social da propriedade, a gestão democrática, o equilíbrio social, a justa distribuição de benefícios e ônus, a recuperação de mais-valias urbanas, dentre diversos outros pontos que compõem o debate sobre o tema do desenvolvimento urbano. O problema, no entanto, não reside nos princípios.

Há um problema de efetividade. Um sério desarranjo entre o que se propõe como princípio, como meta, para dar a roupagem de legislação moderna e garantidora de direitos, que prega a primazia do interesse social em detrimento dos interesses privados, em relação ao que de fato se verifica na parte técnica, que define comandos claros sobre o que pode ou não ser realizado com o solo urbano.

Quando se verifica, por exemplo, que o PDDU estabelece como princípio a gestão democrática das cidades, o planejamento urbano pensado junto à população, e que ao mesmo tempo os seus comandos-regra não impedem que a especulação imobiliária e os demais interesses privados tomem conta do debate e pautem a agenda de transformações urbanas,

agindo inclusive para impedir os processos de revisão do Plano, como bem apontou Alves (2018), percebemos que a costura interna da norma não está adequada, e as suas regras não se comunicam com os seus princípios.

Mas em que medida os princípios são importantes na formulação do Plano Diretor? Serão os princípios normas meramente declaratórias, sem qualquer efetividade, e que apenas ilustram o texto legal? Segundo Instituto Pólis (2005, p. 05):

Uma das partes mais importantes do Plano Diretor é a definição de princípios, diretrizes e objetivos para a política territorial. Esses princípios são importantes pois:

- reconhecem nossos direitos, como o Direito à Moradia Digna e à Terra e o Direito à Cidade;
- são os princípios que devem ser utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da sua cidade. Os instrumentos urbanísticos, ferramentas que ajudam a que os objetivos dos planos diretores sejam cumpridos devem ser pensados a partir dos princípios do Plano. [...].
- são os princípios exigidos pela população que orientarão a gestão do Plano que será fiscalizado pelo Ministério Público. Se as ações da Prefeitura não estiverem obedecendo esses princípios, podem ser questionadas na Justiça.

Ou seja, o nível de importância dos princípios é tamanho, ainda mais quando se trata de uma norma inserida num paradigma jurídico que, atualmente, valoriza os princípios na aplicação do direito aos casos concretos. Esta importância narrada no excerto acima explica a necessidade de que as regras constantes na lei sigam as diretrizes previstas.

Sustentar uma política urbana apenas nos princípios não garante que a população vá receber uma política urbana justa e centrada no interesse social. Como destacado por Alexy (2002) *apud* Sousa (2011), um princípio pode ter um grau de realização maior ou menor, a depender das condições fáticas e jurídicas envolvidas. Apesar de serem igualmente normas, é inegável que os princípios possuem comandos por vezes abertos, vagos, e que na prática do sistema jurídico os comandos mais claros e que exigem uma maior precisão são aqueles proferidos pelas normas-regra.

Uma desconexão entre princípios e regras dentro de uma mesma legislação acaba por tornar uma legislação incoerente em si mesma, com uma roupagem progressista, garantidora de direitos, mas com regras que acabam por perpetuar a forma perversa de reprodução do capital dentro das cidades, criando e acentuando desigualdades e impedindo a quebra do ciclo vicioso que reproduz, em diversos centros urbanos, a lógica de cidades divididas, espaços formais e não formais, completamente inapta para promover justiça social, ambiental ou qualquer outra espécie de desenvolvimento justo.

Sundfeld (2009, p. 146-147) dispõe:

Deve haver coerência entre os princípios e as regras, no sentido que vai daqueles para estas. [...]. Por isso, conhecer os princípios do direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente. Aquele que só conhece as regras, ignora a parcela mais importante do direito - justamente a que faz delas um todo coerente, lógico e ordenado. Logo, aplica o Direito pela metade.

As lições de Sundfeld demonstram a necessidade de coerência no sistema – um princípio orienta a aplicação da regra, e esta, se dissociada daquele, acaba por tornar o sistema não-integro, quebrado, desprovido de uma correlação lógica entre suas disposições internas. Noutras palavras, o que ocorre em Aracaju com relação à questão urbana tem o começo da explicação neste fato. Ora, como defende Sudnfeld (2009), a análise dos princípios é exercício cognitivo, é por onde o intérprete do direito compreende todo o sistema. Verificar que os princípios e as regras, internamente, não dialogam, torna o sistema fadado ao fracasso, permitindo um sem número de absurdos urbanísticos como os presenciados diariamente em simples andanças pela cidade de Aracaju.

A observação simples das diretrizes definidas pela cidade conduz à ideia de que a chamada “Capital da Qualidade de Vida”, termo tão ecoado por tempos em Aracaju por parte de gestores municipais, subsiste apenas em uma parte da cidade, enquanto locais menos favorecidos convivem, diariamente, com os mais variados problemas que um processo de urbanização injusto e insustentável pode ocasionar.

Machado (2012, p. 174) ilustra este processo:

[os] primeiros planos de ordenamento do território da urbe não foram realizados com o intuito de minimizar o caos urbano; ao contrário, foram realizados projetos de “organização” do espaço, construídos de maneira a aumentar ainda mais a segregação socioespacial em escala mundial [...] Consequente desse processo, a cidade de Aracaju também tem recebido as influências decorrentes das inovações tecnológicas pelas quais vêm passando o mundo, produzindo, assim, novas paisagens e novos conceitos de moradia. Mas estas inovações, naturalmente, dentro do contexto capitalista, são usufruídas por uma minoria privilegiada que reside nos bairros mais elitizados da cidade.

Ou seja: enquanto o Plano Diretor prega, como princípio, em seu art. 8º, IV, “adotar critérios para uma conformação espacial urbana equilibrada, distribuindo as atividades pertinentes à cidade, de maneira que, preserve os ecossistemas frágeis e privilegie as necessidades básicas do cidadão” (ARACAJU, 2000, p. 12), diversas evidências apontam que as suas regras são muito mais permissivas, esvaziando quase que por completo o conteúdo deste e de outros princípios.

Outro aspecto a ser apontado é que, enquanto é alardeado como princípio o objetivo de “ordenar o crescimento e implantação de núcleos urbanos, através da distribuição adequada da

população e das atividades de interesse urbano, de forma a evitar e corrigir as distorções do crescimento da cidade” (ARACAJU, 2000, p. 06), há uma clara permissividade em sentido contrário, como alerta França (2018, não paginado):

A permissividade das normas é significativa, e como resultado assiste-se à ocorrência de conflitos socioambientais, trazendo transtornos à população, em especial, no período de chuvas, em bairros da zona norte, oeste e sul. Como rebatimento disso, os moradores da ZEU, prejudicados pelos alagamentos, buscaram ajuda no Ministério Público, ocasionando a suspensão, desde 2009, do licenciamento de empreendimentos que não cumpram com as exigências judiciais estabelecidas.

Mais grave que considerar que o PDDU/Aracaju, em sua parte definidora de regras e critérios técnicos, apresenta incoerências com o Estatuto da Cidade, com as agendas urbanas internacionais ou mesmo com as demais diretrizes sobre o tema, é considerar que o Plano Diretor da capital sergipana padece de uma incoerência interna, constituindo um sistema que não tem a força – nem jurídica, nem política – suficiente para impedir a lógica de crescimento adotada atualmente. Portanto, um dos primeiros erros do Plano é que ele desrespeita os princípios por ele mesmo impostos, gerando um descrédito legislativo, fazendo renascer a noção, por muito tempo dominante, de que princípios eram meros elementos decorativos.

Além deste ponto, importante ainda ressaltar que incoerências internas no Plano Diretor, dada a sua centralidade na formulação das políticas urbanas, acabam por interferir também na efetividade de outras legislações acessórias, como os planos de mobilidade urbana, de saneamento básico, os códigos de obras, dentre outras normas que servem como parte integrante do processo de planejamento do espaço urbano.

Um termo recorrente nas pesquisas acerca do Plano Diretor de Aracaju, já reproduzido algumas vezes neste item, foi a “permissividade” normativa. Adverte Machado (2012, p. 182) que:

[...] a maneira como o atual plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável de Aracaju foi escrito só contribui para aprofundar a heterogeneidade econômica e a segregação socioespacial de seu espaço construído, contribuindo, deste modo, para tornar a cidade cada vez mais desumana.

O que se procurou demonstrar, neste item, foi a proposta básica da política urbana de Aracaju, e como ela se conecta com a legislação federal acerca do tema, além de verificar a coerência interna do sistema. Buscou-se, com isto, demonstrar que, apesar de se lançar, em sua parte de princípios e diretrizes, como defensor da justiça e do desenvolvimento sustentável, o Plano Diretor tem isto apenas como uma roupagem, sendo demasiadamente permissivo em sua essência, não tendo força suficiente para impedir o crescimento desordenado.

Assim, o que ficou demonstrado é que o PDDU/Aracaju – a versão vigente, do ano 2000 -, muito embora se declare antenado às questões urbanas, e não guarde, em termos de diretrizes gerais e questões principiológicas, grandes distinções com relação aos demais documentos analisados, tem em suas regras específicas uma grande dificuldade em seguir com as bases por ele mesmo estabelecidas.

Deste modo, se o objetivo deste capítulo era analisar como as legislações urbanísticas dialogam, nos diversos níveis, do global ao local, foi possível verificar que Aracaju inicia bem este diálogo, mas o encerra de forma desumana, pondo um fim à esperança alimentada de que a cidade, enfim, voltaria os olhos para o desenvolvimento sustentável. Um olhar desatento para os princípios da política urbana aracajuana revela uma visão totalmente diferente da realidade prática verificada no cotidiano da cidade, do jogo de interesses e da influência desmedida de determinados setores sociais na formulação e execução das normas e das políticas públicas.

Antes que se adentre ao último capítulo, algumas considerações parciais sobre o estudo revelam-se pertinentes, sobretudo no tocante ao que fora tratado neste capítulo, que se destinou a analisar a conexão entre dispositivos internacionais, nacionais e locais acerca da questão urbana, com enfoque nas problemáticas ambientais e no desenvolvimento urbano sustentável, sem perder de vista os aspectos particularmente relevantes para a temática da justiça ambiental.

O que se verifica, a partir da condução desta análise, é que, ao menos em nível legislativo, há significativas possibilidades para realização de uma transformação social mais efetiva, o que poderá ser melhor apurado na discussão a ser realizada no capítulo vindouro, juntamente com os desafios que necessariamente precisam ser enfrentados.

Todavia, o diálogo entre as normas existe. Em maior ou menor grau de coerência, as normas em matéria de meio ambiente urbano aplicáveis a Aracaju – do global ao local – conversam entre si com relação às suas disposições principiológicas, e notadamente estabelecem visões urbanas bem dialogadas entre si.

Entretanto, estas possibilidades legislativas encontram espaço de resistência para a promoção da sua efetividade. Segundo Corrêa (1999, p. 26):

É preciso considerar que a ação do Estado processa-se em três níveis político administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal. A cada um destes níveis sua atuação muda, assim como o discurso que encobre os interesses dominantes. É no nível municipal, no entanto, que estes interesses se tornam mais evidentes e o discurso menos eficaz. Afinal a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm, ao que parece, de uma longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados, constituem-se em fértil campo de atuação para as elites locais.

Conforme se depreende do pensamento de Corrêa (1999), diversos interesses podem interferir na atuação do Estado, sobretudo na esfera municipal. A permissividade da legislação abordada pelo autor e já tratada neste estudo aparece como um fator possivelmente responsável por este processo: na medida em que as normas possuem conceitos que deixam ao administrador (representando o Estado) possibilidades interpretativas, o jogo de poder atua para que a norma seja interpretada da forma que seja mais favorável aos grupos detentores de influência.

Corrêa (1999, p. 26) vai mais a fundo neste raciocínio, ao apontar de forma textual que “a atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.”. O desenvolvimento de mecanismos estatais para reproduzir esta sociedade desigual, fragmentada e injusta é um dos problemas que levam à inefetividade dos comandos legais.

O problema começa a residir, portanto, quando o discurso sai dos princípios e adentra à seara da execução prática, mediante o estabelecimento de regras, disposições concretas com comandos legislativos específicos, para ordenação de um desenvolvimento urbano sustentável. O “furo” existente nesta rede princípios e regras, ao provocar a incoerência interna do próprio sistema, acaba por lançar a sociedade em uma arena de luta por reconhecimento, combate a privilégios e tentativas de fazer valer aquilo que deveria, de fato, reger a cidade.

Isto pode ser explicado, em parte, pelo que propõe Corrêa (1999, p. 16):

Os proprietários fundiários podem [...] exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano. Esta pressão não é feita uniformemente nem beneficia a todos os proprietários fundiários. Alguns, os mais poderosos, poderão até mesmo ter suas terras valorizadas através do investimento público em infraestrutura, especialmente a viária: as cidades brasileiras fornecem vários exemplos desta prática.

O que se verificou também, com relação especificamente a Aracaju, foi uma predominância do Plano Diretor no discurso da responsabilização pela desordem e pelo caos urbano atualmente verificáveis. Este estudo demonstrou, contudo, que boa parte do Plano Diretor é orientada pela Lei Orgânica Municipal, nem sempre considerada nestes debates, e que traz uma série de disposições acerca do desenvolvimento urbano e da política de uso do solo na cidade de Aracaju.

Logo, é fundamental compreender esta engrenagem urbana em diversos níveis, e revelar algumas questões sobre ela a partir da análise do conteúdo destas leis, o que fortalece o discurso

de reivindicação dos grupos sociais. Se Aracaju, como parte integrante da República Federativa do Brasil, estabeleceu compromissos com a Nova Agenda Urbana e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o agir do Poder Público Municipal deveria, por coerência, estar alinhado às metas e compromissos estabelecidos.

A problemática, a partir dos estudos conduzidos neste capítulo, não é insanável, em nível legislativo. E, num país que se constitui como Estado Democrático de Direito, as leis, apesar de não serem suficientes para mudar o estado de coisas, são imprescindíveis para este processo. Considerando que o administrador público, o gestor, está vinculado às leis vigentes, é no nível legislativo que devem ocorrer as primeiras análises e as primeiras mudanças, acaso necessárias. Estas mudanças, contudo, enfrentam um desafio: os interesses de quem as conduz.

No contexto em que se discutem estas questões, a Justiça Ambiental em Aracaju (um município totalmente urbano, segundo o IBGE), está ligada diretamente às questões urbanas, razão pela qual foi prioritariamente avaliada a legislação ligada a este tema. Permite-se, ainda, considerar que neste contexto a justiça ambiental converge com a justiça social, o que permite referências a uma espécie de justiça socioambiental, como já pontuado em algumas passagens do texto.

Deve-se considerar que as questões ambientais e urbanas, no contexto do desenvolvimento das cidades, são indissociáveis – não à toa, por exemplo, há autores que denominam o Estatuto da Cidade, principal legislação urbanística a nível federal, como Lei do Meio Ambiente Artificial, uma alusão à sua tentativa de estabelecer diretrizes para a intervenção do homem, em meio urbano, no meio ambiente natural.

Neste sentido, torna-se fundamental compreender, a partir de agora, se a Justiça Ambiental, um movimento que luta pela justa distribuição de benefícios e ônus de todo este processo de desenvolvimento, especificamente no tocante às questões ambientais, é um horizonte possível no objeto de estudo, e quais desafios precisará enfrentar para, um dia, passar de mera possibilidade conceitual para o nível de uma probabilidade real.

5 JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL EM ARACAJU: UM CENÁRIO POSSÍVEL DIANTE DA CONJUNTURA ATUAL?

Com o arcabouço regente da política urbana aplicável a Aracaju, o trabalho de pesquisa cinge-se agora à verificação da potencialidade das normas verificadas no sentido de que estas sejam capazes, acaso corretamente aplicadas, de reverter a atual situação de injustiça socioambiental verificada no município. Afinal, aqueles que são social e ambientalmente injustiçados assim o são em virtude de quais fatores? Para este estudo, há análise de algumas possíveis causas, sobretudo a seguinte questão: neste tema, o problema reside no texto normativo ou na sua aplicação prática?

Isto porque entre a norma e a realidade existe uma diferença considerável de visões. Neste caminho, há uma série de desafios para que aquilo que fora pensado pelo legislador seja efetivamente posto em prática. Resta saber, contudo, se, com relação ao tema objeto de estudo, a realidade fática é produzida por leis ruins, mal concebidas, ou por interpretações e condutas ruins, mal aplicando uma legislação que possuía potencial para transformar a realidade se houvesse máxima efetividade dos comandos normativos.

Neste sentido, Ferraz Junior (2011, não paginado) aponta para a chamada eficácia das normas, explicando:

Tomamos eficácia como uma expressão que, dentro da técnica jurídica, permite um controle sobre a produção de efeitos jurídicos. Este controle diz respeito a condições de oportunidade, conveniência, necessidade na produção de efeitos. Nesse sentido, a eficácia pode ser suspensa, ser imediata, ser postergada. O caráter extremamente conciso desta exposição exige, contudo, uma definição estipulativa, ainda que rapidamente. A eficácia é tratada aqui, primeiramente, em dois sentidos distintos que se referem, de um lado, à chamada eficácia sociológica e, de outro, à eficácia jurídica. No primeiro caso, diz-se eficaz a norma que encontra na realidade social as condições de obediência (relação semântica entre a norma e a realidade). No segundo caso, diz-se eficaz a norma que, tecnicamente, tem condições de aplicabilidade, podendo produzir efeitos (relação sintática entre a norma e outras normas do sistema).

O primeiro aspecto apontado pelo autor é técnico. Diz respeito a requisitos jurídicos que conferem à norma a possibilidade de sua aplicação. O segundo aspecto, contudo, diz respeito a outras questões igualmente relevantes ao Direito, que envolvem fatos políticos, sociais, dentre outros. Ambas as circunstâncias, porém, materializam-se no que pode ser chamado de sucesso normativo, como também aponta Ferraz Junior (2011, não paginado):

Englobando estes dois sentidos num só diríamos que, pragmaticamente, eficácia é um conceito que diz respeito ao sucesso da disposição normativa (eficácia como instrumento de controle). Este sucesso é medido pela possibilidade de se alcançarem os objetivos da edição da norma, sendo que estes objetivos podem estar numa concreção efetiva (obediência), num apaziguamento da consciência política

(encobrimento ideológico), na transposição de efeitos para momentos oportunos (instrumentalidade do direito) etc.

Da definição de Ferraz Junior (2011), portanto, podem-se extrair dois sentidos distintos para eficácia: a eficácia sociológica, que diz respeito a uma correspondência entre o texto normativo e a realidade social, e a eficácia jurídica, que reside sobre a possibilidade, diante dos postulados do Direito, de a norma preencher todos os requisitos para que possa ser aplicada, ou seja, no momento em que ela é juridicamente capaz para produzir os seus efeitos.

Todavia, o termo “eficácia sociológica” não parece ser unânime na doutrina. Em matéria jurídica, a unanimidade doutrinária é circunstância praticamente rara. Luís Roberto Barroso utiliza, para o mesmo sentido, o termo “efetividade social” (BARROSO, 1993). É que, para determinadas correntes doutrinárias, a eficácia estaria vinculada ao plano jurídico, enquanto a efetividade teria lugar no plano social, na verificação cotidiana da materialização ou não dos comandos normativos. Neste sentido, para Barroso (1993, p. 79):

[...] a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Calsing (2012) também se filia ao termo “efetividade” para designar a relação entre o comando normativo e a realidade social. Neste sentido, para Calsing (2012, p. 295):

A busca pela efetividade das normas, ou seja, da conformidade do mundo do dever ser com o mundo do ser é um requisito essencial para que o ordenamento jurídico como um todo obtenha validade social. A realizabilidade dos preceitos normativos deve ser uma busca incessante pelos legisladores, uma vez que as leis devem buscar a sua máxima efetividade.

Quer se denomine “eficácia social”, quer se denomine “efetividade”, quer se denomine “efetividade social”, fato é que esta visão tem especial relevância para os operadores do direito, em especial quando se trata de temas relacionados a direitos fundamentais, questões sociais relevantes, que implicam numa espécie de disparidade entre o comando normativo e a realidade social.

Neste sentido, conforme explicitado na introdução e no capítulo metodológico, há evidências suficientes, verificáveis pelo observador comum, de que a cidade de Aracaju é palco de uma série de injustiças sociais e ambientais relacionadas ao exercício do direito à cidade. Isto significa que há problemas na gestão da cidade, na política urbana. Este problema, contudo, pode residir em ao menos três situações: I - no momento da elaboração das normas, quando pode haver permissividade e uma ausência de ímpeto normativo para impedir a propagação

destas injustiças, estimulando, ao revés, que este quadro se acentue; II – no momento da aplicação das normas, na verificação da sua efetividade, quando o poder público pode não aplicar corretamente as normas, estimulando, de igual modo, a acentuação do quadro; III – uma combinação entre os dois fatores anteriormente citados.

O que este capítulo visa a discutir, portanto, é: a injustiça ambiental e social presente em Aracaju deriva de normas ruins, que o gestor simplesmente aplica? Deriva de normas boas, que o gestor não aplica? Ou deriva de ambas as circunstâncias? É sobre este tema que reside a problemática da efetividade das normas, e que se deve verificar se o cenário atual poderia levar a um quadro onde houvesse, ao menos num horizonte próprio, a possibilidade de realização de uma justiça social e ambiental, atendendo aos postulados defendidos à exaustão pelos movimentos que lutam por estas causas.

Isto porque, como já alertam pesquisadores, o conjunto normativo concebido nos últimos anos não teve a capacidade de transformar a realidade posta. Como aponta Carfuno (2016, p. 195):

As diferentes pesquisas revelam que as transformações urbanas esperadas a partir do estatuto da cidade, dos planos diretores e dos instrumentos jurídicos não aconteceram. Com exceção de algumas experiências localizadas e pontuais, não foi possível reverter ou conter os processos dominantes de urbanização. Isto porque os grupos beneficiados pela atual forma de ocupação da cidade e pela forma de tratamento jurídico dado à propriedade urbana mantêm sua hegemonia nos espaços de decisão política e jurídica, apesar do reconhecimento institucional do direito à moradia e à cidade.

Em igual sentido discorre Marguti (2016, p. 126):

Outros exemplos poderiam ser citados, uma vez que os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade foram justamente desenhados com o objetivo de minimizar as desigualdades, tendo como princípio norteador o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, necessário para promover a equidade urbana e a justa distribuição dos benefícios do processo de urbanização. No entanto, o que se observa é a falta de capacidade institucional das gestões municipais em fazer valer esse princípio tão básico, previsto na Constituição Federal há 28 anos e regulamentado pelo Estatuto da Cidade há quinze anos. É premente o rompimento com o domínio da lógica mercantil de construção das cidades, em que o princípio da valorização monetária subjuga o bem-estar urbano e o direito à cidade.

Em ambos os trechos imediatamente acima citados, os autores apontam possíveis respostas para o problema, de forma genérica, mas que também possuiriam aplicabilidade em Aracaju. Estas respostas apontam para a diferenciação do tratamento jurídico, bem como para uma falta de capacidade (ou interesse) do poder público em dar cumprimento às políticas estabelecidas em lei. Sendo assim, a abordagem acerca das possíveis causas do problema será dividida em quatro momentos: na primeira parte, discute-se brevemente acerca de características históricas, geográficas e políticas de Aracaju, para fornecer uma

contextualização sobre o tema. No segundo momento, procede-se à verificação da compatibilização dos postulados de justiça ambiental propostos por Acselrad, Mello e Bezerra (2009) com o conjunto normativo multinível acerca do direito a cidades sustentáveis e justas, com vistas a verificar a potencialidade e a qualidade da norma, no contexto da realidade socioambiental vigente. Em terceiro lugar, elencam-se algumas práticas públicas na aplicação do texto normativo, discutindo então não mais a qualidade, mas a efetividade da norma. Na última parte, procede-se à síntese das informações colhidas e discutidas, para tentar responder à pergunta que inaugurou este capítulo: aqueles que são social e ambientalmente injustiçados assim o são em virtude de normas ruins ou de normas mal aplicadas?

5.1 Origens da injustiça socioambiental em Aracaju

A crise ambiental abordada nesta pesquisa, que guarda íntima relação também com a crise urbana, acentuou-se durante a segunda metade do século XX, com o crescimento desordenado das cidades e com o avanço voraz do sistema produtivo sobre os recursos naturais, sem preocupação com a sustentabilidade. Este momento coincide com a “tomada de consciência” entre as nações e entre a própria população para a necessidade de preservação ambiental e expõe também os custos que este processo impõe às populações menos favorecidas, nem sempre beneficiadas por toda esta situação.

Em Aracaju não foi diferente. Nitidamente, a cidade apresentou um ritmo acelerado de crescimento nos últimos anos. No primeiro dia do mês de janeiro de 1945, Fernando Porto, ao escrever a introdução da sua obra, “A Cidade do Aracaju”, referia que a população aracajuana era composta, àquela época, por cerca de 60 mil habitantes (PORTO, 1991).

Para se ter dimensão da questão, no último censo populacional o IBGE contou para Aracaju uma população de 571.149 pessoas, e estimou esta mesma população em 657.013 pessoas para o ano de 2019 (IBGE, 2019). Um incremento de quase 11 vezes em relação a 1945, num espaço de tempo de pouco mais de seis décadas. A título comparativo, dados do IBGE (2014, não paginado) informam que “em junho de 1886, Aracaju tinha uma população de 1.484 habitantes e já havia a imprensa oficial, além de algumas linhas de barco para o interior.”.

Considerando que entre 1886 e 1945 (de acordo com os marcos estabelecidos nos parágrafos anteriores) decorreram 59 anos, pode-se dizer que houve um incremento médio de 991 pessoas ao ano à população de Aracaju. Nos setenta e quatro anos existentes entre 1945 e 2019 (última projeção do IBGE), a média do incremento populacional é calculada em cerca de

8.067 novos habitantes ao ano, uma taxa cerca de nove vezes maior que aquela experimentada no período anteriormente analisado.

Além disto, Porto (1991, p. 09) referia que, àquela época, em 1945, “Aracaju [...] com cerca de 10 quilômetros quadrados de área, não é ainda uma cidade grande, mas já deixou de ser classificada como uma cidade pequena”. Hoje, segundo informações do IBGE, Aracaju possui 182,163 km² de área (IBGE, 2019), um incremento de mais de dezoito vezes em relação ao tamanho narrado por Porto (1991).

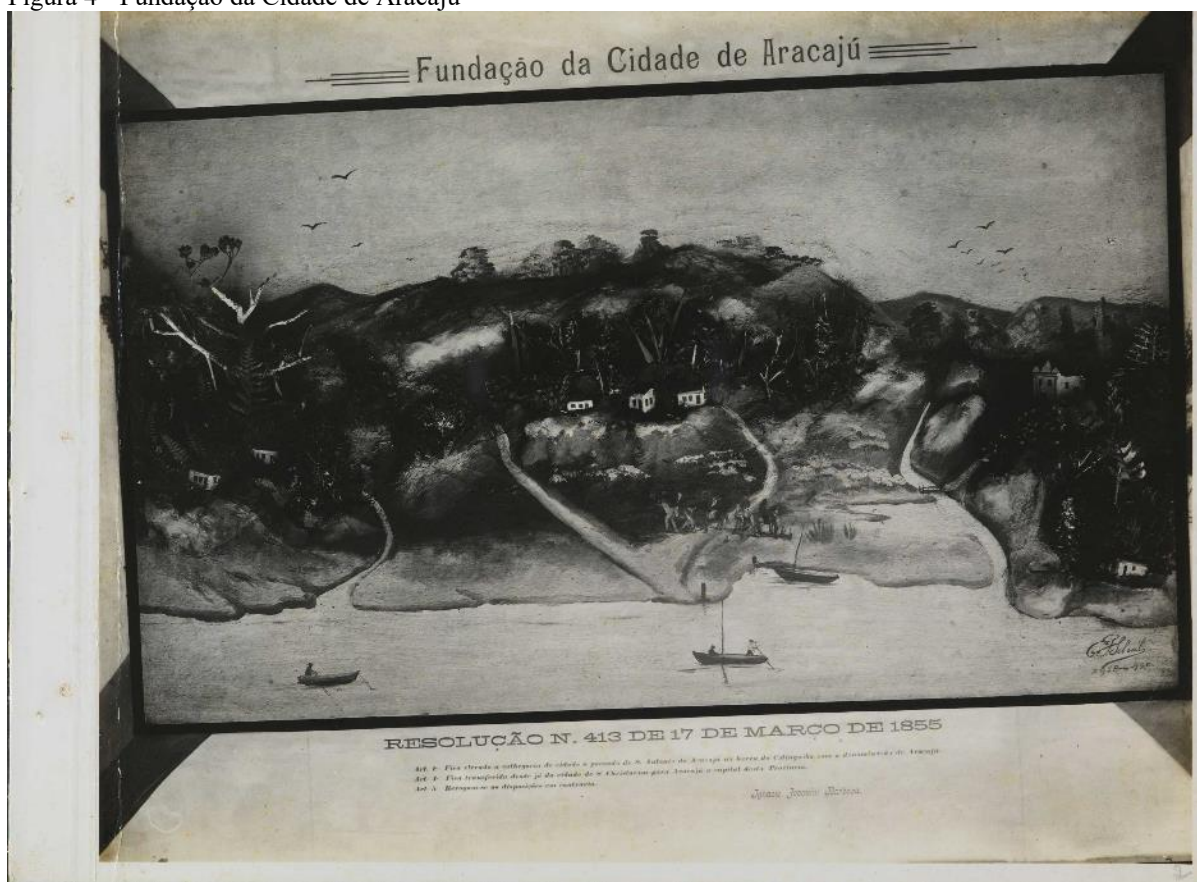
Neste sentido, resta evidente que Aracaju, de 1945 (marco estabelecido a partir dos dados acima) até os dias atuais experimentou um considerável crescimento em termos populacionais e de área, fatos que despertam especial interesse de investigação, uma vez que também inserem a cidade no contexto de urbanização acelerada. O que resta saber é se Aracaju passou a ser palco de injustiças ambientais durante este processo de crescimento acelerado ou se, antes mesmo disto, a cidade já registrava esta situação.

Conhecer os aspectos do passado é determinante para entender o presente e planejar o futuro. Desta forma, um breve levantamento de dados e estudos sobre a cidade de Aracaju se faz necessário, de modo a compreender os primórdios do surgimento da cidade, e seus primeiros aspectos relacionados à evolução urbana. É que em Aracaju, até hoje, costuma-se chamar atenção para o fato de que a cidade foi planejada, e este planejamento seria uma espécie de orgulho aracajuano – mas nem sempre se joga luz sobre os aspectos primeiros deste “planejamento”.

Designa-se, comumente, Aracaju como uma cidade que já nasceu capital, uma vez que a Lei Provincial nº. 473, de 17 de março de 1855, num só ato elevava o povoado de Santo Antônio de Aracaju a cidade, e transforma esta cidade em capital, denominando-se Aracaju (IBGE, 2014). De fato, Aracaju, por diversos fatores políticos, econômicos e geográficos, por exemplo, saiu num só tempo da condição de povoado para a condição de cidade e de capital da província.

Destaque-se que foram encontradas divergências em fontes sobre o ato normativo que efetivamente mudou a capital, havendo também informações de que este ato teria se dado não pela referida lei provincial, mas pela Resolução nº. 413/1855 da Assembleia Legislativa Provincial, sancionada pelo Presidente da Província, Inácio Barbosa, conforme relata Porto (1991). Ilustração desta resolução é encontrada no acervo digital da Biblioteca Nacional, como pode ser visto na figura abaixo.

Figura 4 - Fundação da Cidade de Aracaju



Fonte: Fundação da Cidade de Aracajú : Resolução nº 413 de 17 de março de 1855 : [pintura de E. J. Schal (?)]. Disponível em <http://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/49071>.

Quer por lei provincial, quer por resolução, a transformação do povoado em cidade e sua consequente elevação à condição de capital foi um grande evento da década de 1850. Porto (1991) relata que Aracaju enfrentou forte resistência, derrotando cidades como São Cristóvão, Estância, Laranjeiras, Maruim e Porto das Redes – esta última, a atual Santo Amaro das Brotas, conforme IBGE (2017c).

Um dos motivos da mudança da capital, relata Porto (1991, p. 17):

O fator geográfico na fundação de Aracaju foi preponderante. O porto foi a bandeira desfraldada pelos adeptos da ideia da mudança da Capital. Aracaju possuía um ‘ancoradouro vasto, profundo e abrigado’, dizia o próprio presidente Barbosa. A capital foi arrastada pelo porto.

Com a elevação de Aracaju à condição de cidade e de capital, Inácio Barbosa, presidente da província, cuidou de designar a Sebastião José Basílio Pirro a tarefa de planejar a nova capital (PORTO, 1991). Este planejamento incluía o famoso tabuleiro de xadrez, em referência aos quarteirões do centro da cidade, e uma dose de rigidez geométrica (PORTO, 1991). Este processo, por vezes romantizado quando da narrativa das histórias de Aracaju, acabaria por

desembocar em situações que narram casos de injustiças e diferenciações sociais já nos primórdios da nova capital. Neste sentido, Porto (1991, p. 36) relata:

O Governo Provincial tudo fazia para incrementar a edificação na nova Capital, aflito ante o desamparo de seus habitantes que disputava a preços exorbitantes o aluguel das poucas casinhas que existiam e das que, em número também reduzido, se edificavam. Choveram concessões de aforamento de terrenos de marinha, os funcionários públicos receberam adiantamentos para construção de casas, **deixou-se ao inteiro arbítrio dos edificadores o sistema de construir**. Grifou-se.

É possível verificar, portanto, que Aracaju já nasceu de certa forma desordenada, apesar do manto do planejamento que faz com se reverbere, até hoje, que Aracaju é uma das poucas cidades planejadas do país. À época da fundação, e nos anos imediatamente seguintes, o preço das moradias e a permissividade com o sistema de construções, narrada acima, evidenciam que a cidade não possuía um planejamento tão orientado para o crescimento que viria a experimentar nos anos seguintes. E, para além disso, a forma de ocupação das terras da nova capital favorecia determinados grupos em detrimento de outros, conforme narrado por Alves (2013, não paginado):

A evolução urbana de Aracaju no século XIX tem início com o projeto de Pirro, dentro desse quadrado as famílias mais ricas oriundas da elite canavieira e principalmente do Vale do Cotinguiba edificavam as primeiras residências no local, que também seriam utilizadas para acompanhar a venda do açúcar no então Porto de Aracaju.

Começava-se a verificar, portanto, o fenômeno social, urbanístico e ambiental que parece não ter mudado ao longo do tempo: a ocupação das melhores terras pelas famílias mais ricas, de mais poder, integrantes da elite da província. Vê-se que, antes mesmo do período “pós-1945”, referência acima adotada, Aracaju já apresentava sinais de que seu futuro guardaria desigualdades. Também neste sentido relata Alves (2013, não paginado):

[...] a área central passava a ser habitada pelas famílias mais ricas que edificavam suas residências, não apenas na região da Praça da Matriz e do Palácio, mas em outras ruas que passavam a apresentar condições como as ruas Itaporanga, Propriá, Santo Amaro, Capela, Laranjeiras, Santa Luzia, Arauá, Estância e Maruim. Então só restou à população mais pobre o distanciamento dessa região, que com as fiscalizações retiravam as primitivas casas de palhas que tentavam resistir à evolução urbana de Aracaju, e surgia então a formação das áreas periféricas, dentre elas citamos a que mais tarde se chamaria o Curral.

A cidade, em seus primórdios, já funcionava numa lógica que permitia a injustiça socioambiental, retirando famílias de seus locais de moradia e forçando a que se estabelecessem noutros locais, com uma infraestrutura inapropriada. A população mais pobre foi se distanciando do centro da cidade, que possuía seus donos.

O relato de Alves (2013), em conjunto com o de Porto (1991), apesar de referenciarem um tempo histórico de mais de cento e cinquenta anos em relação aos dias atuais, apresentam problemáticas que até hoje podem ser verificadas em Aracaju: populações menos favorecidas residindo em áreas de risco, menos estruturadas, e construtores influenciando fortemente no planejamento urbano, desde a elaboração das normas até a formulação e execução das políticas públicas.

O problema, portanto, não é novo. O nascimento de Aracaju já trouxe consigo mazelas sociais, aparentemente indiferentes aos planejadores da época. Porto (1991) narra que Inácio Barbosa desejou dar ares de modernidade a Aracaju, e talvez este fato explique a necessidade de se forçar a remoção das famílias menos abastadas do plano da cidade, do seu centro, a sua área que representaria a “vanguarda” do planejamento da nova capital.

Souza (2011, p. 09) traz dados que corroboram com as questões aqui levantadas, pontuando que, no início do processo de urbanização, havia diferenças locais entre ricos e pobres, ao afirmar que “às margens do Rio Sergipe, nas proximidades da Av. Ivo do Prado, concentraram-se as casas das classes mais abastadas; mais ao norte, os armazéns, o porto e o mercado e, ao sul, sobre os terrenos entremeados de alagadiços, as classes mais pobres.”.

É um verdadeiro processo de segregação urbana, tal qual narrado por Carlos (2007). A forma de constituição da nova cidade acaba por reservar os terrenos de maior valor agregado (melhor posicionados, por exemplo) àqueles que possuem condições materiais. Se no início Aracaju já operou desta forma, previsível que a reprodução deste processo ainda seja factível atualmente.

Retomando as ideias de Porto (1991), este afirma que, num determinado momento, a já mencionada liberdade de construir passa a constituir uma ameaça ao que se pensou como cidade nos primeiros anos da fundação de Aracaju, o que fazia emergir a necessidade de novos regramentos.

É neste sentido que Porto (1991, p. 42) discorre:

Quando se verificou que a liberdade até então prodigalizada aos edificadores ameaçava comprometer o aspecto e a regularidade do plano da Capital, a Câmara Municipal pôs em execução suas primeiras posturas, aprovadas pela Resolução Provincial nº. 458, de 03 de setembro de 1856, regulando a edificação e os costumes de seus habitantes. As exigências eram mínimas, se bem que pudessem parecer excessivas comparadas ao desleixo que se observava.

Tem-se, portanto, que em 1856 surge um dos primeiros – possivelmente o primeiro – comando normativo destinado a regular, em algum nível, a construção e o uso do solo

aracajuano. Todavia, esta regulamentação não teve como objetivo pôr termo aos processos de segregação espacial verificados inicialmente na formação de Aracaju. Ao contrário, a Resolução Provincial em referência acabou gerando ainda mais segregação.

Isto porque, como explica Porto (1991, p. 42), “os menos abastados, e não eram poucos, vendo nas novas determinações um empecilho à obtenção de moradas ao alcance de seus limitados haveres, tomaram uma resolução heroica [...] pulando para fora dos limites do quadro”. Este quadro, conforme se depreende do contexto, era o plano principal de Aracaju, desenhado pelo engenheiro Pirro.

O excesso de regulamentação, em vez de significar uma intervenção positiva, acabou por gerar um processo de ainda mais diferenciação. As edificações do “quadro” deveriam seguir padrões mínimos que, apesar de mínimos, eram inacessíveis para as populações mais pobres, que não viram outra alternativa a não ser o estabelecimento de suas moradias em outros locais, onde, segundo Porto (1991), havia complacência dos vereadores e liberdade em relação aos regulamentos municipais.

Este movimento de ocupação de localidades “fora do quadro” ocasionou o início de um “agrupamento que cresceu, tal qual nascera, desordenado, livre das peias dos regulamentos municipais. Deu origem ao labirinto de ruas e becos desaparecido com as obras de escavação e aterro efetuadas por volta de 1920” (PORTO, 1991, p. 42).

Em 1857, portanto, o cotidiano de Aracaju já comportava a desordem urbana (PORTO, 1991), com populações mais expostas a riscos ambientais que outras. Havia um quadro de injustiça ambiental, como verificamos pelas narrativas dos pesquisadores que investigaram os documentos daquela época.

Este fenômeno, que é descrito como uma fuga, foi, segundo Porto (1991, p. 43), “o primeiro fenômeno geográfico de diferenciação social que se operou no Aracaju. As terras fronteiras do rio, tidas como as melhores, ficaram na posse nos que tinham recursos suficientes para pagar o alto preço a que chegaram os terrenos na Capital”.

Comparando a circunstância histórica, especialmente a relatada neste último parágrafo, com a situação verificada hoje, percebe-se que as terras fronteiras do rio (neste caso, o Rio Sergipe) ainda abrigam os bairros com as maiores faixas de renda. Não necessariamente são as mesmas terras da época, dada a alteração da dinâmica da cidade, mas o fato é que os terrenos fronteiriços ao rio continuam a abrigar a população com maior poderio econômico. Terrenos que, geograficamente, teriam tendência a apresentar até mais riscos ambientais, mas que por

intervenções urbanísticas hoje não experimentam grandes problemas com relação a esta questão.

De acordo com Alves (2013, não paginado), “o governo sempre buscou medidas para manter a área central inalterada socialmente, o que gerou a formação de núcleos periféricos levando a intervenção do governo através da construção dos primeiros conjuntos habitacionais”. Este processo perdurou por longos tempos, até a construção dos primeiros conjuntos habitacionais, destinados às camadas populares, que ocorreram ainda nas primeiras décadas do século XX.

Com este movimento, a população com menos recursos foi sendo deslocada para áreas mais periféricas, mas ainda assim havia, conforme Rabelo (2009) um incômodo da elite com a mudança no perfil dos moradores do centro da cidade, área até então valorizada, mas que estaria se popularizando. Começa, então, um movimento em busca de novos locais para estabelecimento das camadas populacionais com maior potencial econômico.

Assim, é importante ressaltar que o que o mapa apresentado demonstra são os novos núcleos de concentração de renda dentro do território de Aracaju. Não se pretende demonstrar que as áreas de ocupação pelas elites aracajuanas nas décadas de 50 e 60 do século XIX coincidem com as atuais, uma vez que os diversos movimentos urbanos, de migrações forçadas e ocupações incentivadas, alteraram de alguma forma a configuração espacial da cidade, mas sem perder de vista alguns elementos essenciais.

É possível verificar que, tal qual descrito nos primeiros anos da cidade, ainda há a predominância de populações de alta renda em terras que fazem fronteira com o Rio Sergipe, indicando que residir próximo a algumas destas áreas representa, ainda, um certo poderio econômico.

Símbolo deste processo é o atual Bairro Treze de Julho, sinônimo hodiernamente de uma grande verticalização, condomínios luxuosos e metro quadrado de valor elevadíssimo, inacessível a boa parte da população aracajuana. Estas terras altamente valorizadas não o eram na época da construção de Aracaju, mas são fruto de um processo ocorrido décadas após, fruto de uma verdadeira injustiça socioambiental.

Como discorre Rabelo (2009, p. 19), o bairro em questão iniciou “o processo de transformação urbana na década de 50 [do século XX], quando a Praia Formosa foi gradativamente sendo ocupada por indivíduos de outra camada social”. Rabelo (2009) descreve que esta ocupação do Bairro 13 de Julho ocorreu após uma dita “popularização” do centro da

cidade, o que de certa forma incomodava a elite aracajuana, levando a um movimento rumo à porção sul da cidade. Ocorre, todavia, que este processo abriga mais um caso de injustiça ambiental na história da cidade.

Como apontado ainda por Rabelo (2009), existia, no espaço do atual Bairro Treze de Julho, uma colônia de pescadores, que foi forçada a se deslocar para áreas menos favorecidas para que a elite pudesse ocupar aquela parcela de território. Existia, ainda, “a favela Japãozinho – hoje, imediações da Biblioteca Pública Epifânio Dória, Ginásio Constâncio Vieira e do Clube Desportivo Lourival Baptista” (RABELO, 2009, p. 49-50). Esta área hoje é reconhecidamente reduto de grandes prédios com apartamentos acessíveis apenas à camada mais abastada da sociedade. A instalação da Biblioteca Pública Epifânio Dória, aliás, faz parte do processo de “suavização” dos efeitos nefastos deste processo. Como aponta Rabelo (2009, p. 51):

Podemos entender que a ideia da construção de uma biblioteca pública suavizava o processo de deslocamento dos antigos moradores. Os remanescentes das famílias de pescadores que resistiram formavam uma espécie de contraste com suas moradias precárias em comparação com os novos estilos de morar. A especulação imobiliária teve como aliada o poder público, o qual pôde, de forma violenta, retirar os indivíduos com a justificativa de investimento cultural. [...]. Assim, a Biblioteca Pública Epifânio Dória deixou seu espaço físico no Centro, em 1974, e foi para seu novo espaço na Treze de Julho. Era necessário delimitar aquele espaço físico de uma utilidade pública, para concretizar uma expulsão dos pescadores, sem traumas provenientes de uma possível ação privada. Essa atitude delineou a década de 1970 como os anos de apropriação mais intensiva, ou seja, de uma operação silenciosa de segregação socioespacial.

Como apontado ainda por Rabelo (2009), existia, no espaço do atual Bairro Treze de Julho, uma colônia de pescadores, que foi forçada a se deslocar para áreas menos favorecidas para que a elite pudesse ocupar aquela parcela de território. Existia, ainda, “a favela Japãozinho – hoje, imediações da Biblioteca Pública Epifânio Dória, Ginásio Constâncio Vieira e do Clube Desportivo Lourival Baptista” (RABELO, 2009, p. 49-50). Esta área hoje é reconhecidamente reduto de grandes prédios com apartamentos acessíveis apenas à camada mais abastada da sociedade.

Dados da Prefeitura Municipal de Aracaju demonstram que este bairro, que também podemos considerar como produto de uma espécie de injustiça socioambiental mediante o deslocamento forçado dos antigos moradores para áreas mais suscetíveis a riscos, abriga atualmente o conjunto de moradores com um dos maiores rendimentos médios da cidade. De acordo com Aracaju (2014, p. 58):

[...] os domicílios que apresentam rendimento médio mensal per capita acima de 10 salários estão concentrados em setores nos bairros Jardins, Treze de Julho, de forma mais intensa, e na Coroa do Meio e Atalaia, entre outros [...]. Portanto, fica

evidenciada a concentração espacial da renda, em Aracaju, embora a cidade apresente a melhor distribuição de renda entre as capitais do Nordeste.

O Bairro Treze de Julho serviu como exemplo deste processo, justamente pelo seu simbolismo atrelado à elite aracajuana hoje em dia. Como afirma Rabelo (2009, p. 62) “os edifícios altos [são] um marco de sedimentação no enobrecimento. Com a verticalização, temos uma elevação de *status* do espaço urbano nas imediações circunscritas pela denominação Treze de Julho”. Este bairro não é o único que resulta de uma injustiça ambiental, mas justamente pelo seu valor simbólico, talvez o mais forte hoje em dia quando se trata do assunto segregação espacial em Aracaju, foi tomado como demonstração de como se verificou o processo de crescimento aracajuano.

As áreas nobres da cidade permanecem valorizadas, e não foram fruto de um processo aleatório, tido ao acaso. Ao contrário, em tudo isto houve um sentido, um método, um processo coordenado de substituição da população mais carente por uma população melhor posicionada economicamente, ávida por um novo espaço que demonstrasse o seu poderio. Estas áreas nobres não são as que suportam a maior parte dos riscos ambientais do território aracajuano.

Santos (2012a) aponta os principais bairros em incidência de riscos geomorfológicos e hídricos em Aracaju, e um cruzamento destes dados com os dados econômicos permite demonstrar a estreita ligação entre estes dois indicadores. Sobre o tema, Santos (2012a) classifica risco geológico/geomorfológico e risco hidrológico como sendo derivados dos chamados “Riscos Ambientais”. Estes riscos, a partir da análise, revelaram-se inversamente proporcionais aos rendimentos médios dos habitantes, levando-se em conta a classificação por bairros de Aracaju.

Inicialmente, Santos (2012a) aponta para a gravidade dos riscos ambientais geomorfológicos nos bairros Cidade Nova, Soledade, Industrial, América, Santo Antônio, Jabotiana, Olaria, Jardim Centenário, Santa Maria, Cirurgia, Porto Dantas e Coqueiral. Na classificação de renda média do Censo 2010 (último realizado, vez que é de periodicidade decenal), que levantou dados de 38 dos então 40 bairros de Aracaju, os bairros citados ocupam respectivamente as seguintes posições: 28º (Cidade Nova), 32º (Soledade), 26º (Industrial), 29º (América), 19º (Santo Antônio), 13º (Jabotiana), 33º (Olaria), 31º (Jardim Centenário), 37º (Santa Maria), 14º (Cirurgia), 38º (Porto Dantas), e não houve dados para o Coqueiral.

Relatório da Defesa Civil de Aracaju produzido no ano de 2019 mostra que não houve grandes mudanças neste quadro. São apontados como áreas de riscos de deslizamento aquelas localizadas nos bairros América, Cirurgia, Cidade Nova, Industrial, Jabotiana, Jardim

Centenário, Lamarão, Olaria, Porto Dantas, Santo Antônio, Santa Maria e Soledade (COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL, 2019). As localidades citadas são praticamente as mesmas, considerando apenas que no relatório de 2019 não consta o Coqueiral, constando em seu lugar o Bairro Lamarão.

Ou seja: à exceção dos bairros Cirurgia, Santo Antônio e Jabotiana, todos os demais citados encontram-se na metade de Aracaju com os piores indicadores de renda. Há uma evidente relação entre as questões de renda e os riscos suportados pelas populações residentes nos bairros mais pobres. Esta circunstância encontra lugar no conceito de injustiça ambiental traçado por Acselrad, Mello e Bezerra (2009), onde os mais pobres suportam os maiores riscos.

Ainda acerca do Relatório da Defesa Civil produzido no ano de 2019, encartando um Plano de Contingência para períodos chuvosos em Aracaju, a Defesa Civil aponta como áreas com riscos de inundações aquelas localizadas às margens do Rio Poxim (englobando especificamente as áreas da ocupação do Pantanal até o São Conrado e a Jabotiana, com os conjuntos Sol Nascente, Santa Lúcia, JK e Largo da Aparecida), do Rio do Sal (Bairros Porto Dantas, Lamarão, Soledade, Santos Dumont, Bugio e Jardim Centenário) e do Canal do Santa Maria, englobando os bairros Mosqueiro, Santa Maria, 17 de Março, Farolândia e, novamente, São Conrado (COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL, 2019).

Comparando estes dados com os do quadro acima, verifica-se que, dos cinco bairros com menor renda familiar média de Aracaju, três são listados como áreas com potencial risco de inundações e deslizamentos. Nenhum dos cinco bairros com maior renda média aparece nas listas. Trata-se de um indicador de considerável importância para confirmar a existência de um quadro de injustiça ambiental ocorrente em Aracaju. A situação pode ser verificada no quadro abaixo:

Quadro 5 - Bairros de Aracaju por renda e risco ambiental

BAIRROS SINALIZADOS COMO ÁREAS DE RISCO PELA DEFESA CIVIL		BAIRROS <u>NÃO</u> SINALIZADOS COMO ÁREAS DE RISCO PELA DEFESA CIVIL	
Bairro	Renda Média (R\$)	Bairro	Renda Média (R\$)
Jabotiana	3.394,51	Jardins	13.852,16
Cirurgia	3.289,23	Treze de Julho	10.098,86
Santo Antônio	2.194,77	Salgado Filho	7.899,78
São Conrado	2.053,18	Grageru	6.724,91
Industrial	1.535,49	São José	5.949,68
Bugio	1.529,47	Suissa	4.784,45
Cidade Nova	1.261,47	Atalaia	4.633,67

América	1.261,11	Luzia	4.589,58
Santos Dumont	1.252,15	Inácio Barbosa	4.039,80
Jardim Centenário	1.122,34	Pereira Lobo	3.924,61
Soledade	1.105,03	Centro	3.842,53
Olaria	1.083,40	Coroa do Meio	3.610,47
Lamarão	986,28	Ponto Novo	3.191,33
Santa Maria	843,38	Farolândia	3.141,78
Porto Dantas	814,54	Aeroporto	3.133,92
Dezessete de Março	Sem dados	Siqueira Campos	2.384,38
		Getúlio Vargas	2.106,31
		José C. de Araújo	1.949,46
		Dezoito do Forte	1.596,53
		Novo Paraíso	1.594,84
		Capucho	943,24
		Japãozinho	878,33
		Zona de Expansão	Sem dados
Renda média mensal dos bairros apontados como de risco (em reais)	1.581,76	Renda média mensal dos bairros não apontados como de risco (em reais)	4.312,30

Fonte dos dados: ARACAJU, 2015. Anuário Estatístico.
Elaboração: Próprio autor (2020).

Para Corrêa (1999, p. 09):

As áreas residenciais segregadas representam papel ponderável no processo de reprodução das relações de produção, no bojo do qual se reproduzem as diversas classes sociais e suas funções: os bairros são os locais de reprodução dos diversos grupos sociais.

Verificada a parte histórica, e alguns dados mais próximos da atualidade, percebemos que as injustiças em Aracaju vieram como fruto do processo de construção da cidade, e acabaram se perpetuando sempre em favor de grupos dominantes, ávidos pela manutenção do *status* social. Neste sentido, Corrêa (1999, p. 08) aponta que “o espaço urbano é um reflexo tanto de ações que se realizam no presente como também daquelas que se realizaram no passado e que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais do presente”.

Aracaju, portanto, não se tornou socioambientalmente injusta a partir do seu Plano Diretor atualmente vigente, ou pelas práticas decorrentes da política de urbanização constitucionalmente estabelecida. Aracaju já nasceu de forma injusta, forçando deslocamentos, estabelecendo populações pobres em áreas mais propensas a inundações, deslizamentos e diversos outros fatores de risco. O desafio sempre foi a reversão deste quadro, mas esta questão não parece ter sido pauta prioritária dos governos municipais que administraram a cidade durante o século XX, ou mesmo nos primeiros anos do século XXI, períodos onde estas injustiças se acentuaram.

A concentração espacial de renda existente, quando contrastada com as principais áreas de risco da cidade a partir dos dados coletados, é uma evidência de que não se obtiveram

grandes avanços no sentido de reverter a situação. E, infelizmente, no território aracajuano coexistem a desigualdade econômica, social e ambiental, e estas se sobrepõem no mapa das camadas mais ricas e mais pobres da população.

Por isto, os dados econômicos servem para demonstrar que a questão de renda, que interfere no acesso da população aos direitos sociais (talvez melhor referidos como Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tal qual propõe a teoria geracional clássica dos Direitos Humanos), deriva de um processo de deslocamento que lançou esta população, também, num espaço de injustiça ambiental – ou, talvez numa definição mais apropriada, injustiça socioambiental, já que, como defendido, em meio urbano a separação dos socialmente injustiçados e dos ambientalmente injustiçados parece não existir. É neste sentido que se torna especialmente relevante analisar a história, para compreender o presente.

Como esta pesquisa se propõe a analisar os aspectos normativos, deve-se passar agora à análise das normas vigentes em Aracaju, atinentes à questão de planejamento urbano, englobando matéria ambiental, verificando se nelas existe um potencial para alterar esta realidade. A norma que hoje vigora permite as injustiças? Ou, indo mais além, estas normas são suficientes para uma transformação da realidade?

Pressupondo que o administrador público está vinculado às normas vigentes, em atendimento ao princípio da legalidade estrita, costuma-se dizer que este deve fazer o que a lei expressamente comanda. A análise legislativa, portanto, é essencial para saber se os comandos dados ao administrador público permitem que este ou esta, pressupondo sua vontade política e seu ímpeto por mudanças, possam introduzir mudanças reais na atual configuração do território aracajuano e da localização da população junto a áreas de risco.

5.2 Potencial normativo para a reversão do quadro de injustiça ambiental

O histórico de Aracaju narrado no tópico anterior demonstra que, ao longo do tempo, parte da população da cidade sofreu diversas consequências negativas do processo de urbanização, que podem ser enquadradas no conceito proposto por Acselrad, Mello e Bezerra (2009), a seguir verificado. Houve imposição de parcela desproporcional de consequências negativas fruto de ações ou omissões do poder público, perpetrou-se um processo antidemocrático de ocupação das áreas mais valorizadas, e deslocamentos para áreas periféricas onde a terra é mais barata, dentre diversos outros aspectos que serão apreciados no momento oportuno.

Retomando o conceito que já fora abordado no segundo capítulo, a realização de justiça ambiental seria um estado de coisas inverso àquele da injustiça ambiental. Acseirad, Mello e Bezerra (2009, p. 41) designam justiça ambiental da seguinte maneira:

Por justiça ambiental, ao contrário, designou-se o conjunto de **princípios e práticas** que:

- asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade de seu uso. Grifou-se.

Como destacado no excerto acima transcrito, a justiça ambiental deriva de um conjunto de princípios e práticas; os primeiros podem ser encontrados nas normas, como já abordado; os últimos, residem no campo da atuação, do dia a dia, na realização das políticas cotidianas que digam respeito aos temas abordados.

Logo, para realização da justiça ambiental, deve haver a presença do fator norma e do fator realidade: não se pode dissociar um do outro. Neste tópico, verificar-se-á se o fator norma contempla os princípios propostos por Acseirad, Mello e Bezerra (2009), contribuindo para a promoção de justiça ambiental.

Identificam-se quatro pontos principais nos ideais de justiça ambiental: I - distribuição justa dos riscos ambientais; II – acesso justo e equitativo aos recursos ambientais; III – acesso à informação e participação popular na formulação de políticas; e IV – possibilidade de construção de movimentos sociais organizados. Transpondo estes pontos para o meio urbano, analisar-se-á como a legislação se comporta em relação a cada um deles.

5.2.1 Normas sobre distribuição justa dos riscos ambientais e acesso justo aos meios e recursos ambientais em meio urbano

O conjunto legislativo e de diretrizes nacionais e internacionais sobre as cidades trata, em alguns pontos, acerca da distribuição justa dos riscos ambientais em meio urbano. Por riscos, deve-se entender, segundo Habermann e Gouveia (2008, não paginado):

Considera-se o risco uma forma de se relacionar com o futuro expressa pela probabilidade de que uma determinada ameaça ocorra, causando danos aos seres humanos e a seu bem-estar. Ainda, o risco pode ser conceituado em função das suas formas de contato, das características das populações expostas, suas conseqüências e também da natureza da ameaça - agente físico, químico ou biológico ou um conjunto de condições que possuam o potencial de causar danos.

Esta circunstância relacionada aos riscos pode ser verificada em meio urbano, palco de desigualdades, onde grandes grupos populacionais com menos poder econômico acabam por suportar riscos ambientais distintos quando comparados aos grupos sociais com poderio oposto. Há, contudo, caminhos normativos para superar esta questão?

Deve-se ter em conta que Acsehrad, Mello e Bezerra (2009) não consideram a distribuição justa dos riscos como uma autorização para que se criem riscos ambientais ou para que se produza degradação, desde que as externalidades negativas sejam destinadas de forma igualitária. Ao contrário, os autores acreditam que, se a distribuição igualitária dos riscos for um princípio efetivamente seguido, isto contribuirá para a redução da degradação ambiental, já que os grupos de pressão não irão ter interesse em suportar tais riscos, freando assim o processo de desordem e expansão a todo custo.

Porém, é o caso de verificar se a legislação possui mecanismos suficientes para fazer cumprir este postulado. Iniciando pela Nova Agenda Urbana (NAU), analisada no capítulo anterior, é necessário lembrar que os compromissos ali previstos foram assumidos pelo Brasil, e, conseqüentemente, podem ser considerados como uma orientação para a questão urbana em todas as cidades brasileiras, incluindo Aracaju.

O item que mais se aproxima deste postulado é o parágrafo 77 do plano de implementação da NAU, assim redigido (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 24):

77. Comprometemo-nos a fortalecer a resiliência das cidades e dos assentamentos humanos, incluindo por meio do desenvolvimento de infraestrutura de qualidade e de ordenamento do território e pela adoção e implementação de políticas e planos integrados atentos às questões etárias e de gênero e planos e abordagens com base nos ecossistemas, alinhados com o Quadro de Sendai para redução de risco de 2015-2030, pela gestão e redução de risco de desastres com base em dados estatísticos e abordagem holística, para reduzir vulnerabilidades e risco, especialmente em áreas de assentamentos formais e informais propensas ao risco, incluindo musseques, favelas, caniços e bairros de lata, **permitindo às famílias, comunidades, instituições e serviços prepararem-se para responder, adaptar-se e rapidamente recuperar-se dos efeitos dos perigos, incluindo choques ou tensões latentes**. Promoveremos o desenvolvimento de infraestruturas resilientes, eficientes e sustentáveis e que irão reduzir os riscos e o impacto de desastres, incluindo a reabilitação e urbanização de musseques, favelas, caniços, bairros de lata e assentamentos informais. Promoveremos também medidas para o reforço e a reabilitação de todo o parque habitacional em risco, inclusive os assentamentos informais, para torná-lo resiliente aos desastres em coordenação com as autoridades locais e os atores relevantes. Grifou-se.

Ainda, os parágrafos 34 e 37 tratam do acesso “equitativo e viável”, conforme Nações Unidas (2016, p. 18):

34. Comprometemo-nos a promover o acesso equitativo e viável a infraestrutura física e social básica e sustentável para todos, sem discriminação, incluindo terra urbanizada, habitação, energia moderna e renovável, água potável e saneamento, comida segura, nutritiva e adequada, coleta de resíduos, mobilidade sustentável, serviços de saúde e planejamento familiar, educação, cultura, e tecnologias de informação e comunicação. Comprometemo-nos também a assegurar que estes serviços sejam atentos aos direitos e necessidades das mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiência, migrantes, povos autóctones, e comunidades locais, quando cabível, e outros em situações vulneráveis. Neste aspecto, encorajamos a eliminação de barreiras legais, institucionais, socioeconômicas ou físicas.

[...]

37. Comprometemo-nos a promover espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e de qualidade, incluindo ruas, calçadas, ciclofaixas e ciclovias, praças, orlas, jardins, e parques que sejam áreas multifuncionais para interação e inclusão social, saúde e bem-estar humanos, intercâmbio econômico, expressões culturais e diálogo entre uma ampla variedade de pessoas e culturas, e que sejam desenhadas e geridas para assegurar o desenvolvimento humano, para construir sociedades pacíficas, inclusivas e participativas, bem como promover a vida coletiva, a conectividade e a inclusão social.

Ainda assim, percebe-se que a NAU adotou uma redação tímida em relação à distribuição dos riscos. Aliás, é possível até dizer que não há um compromisso formal com esta distribuição. O que propõe o compromisso acima exposto é que as famílias que vivem em área de risco possam ter este risco reduzido, e possam inclusive se adaptar aos efeitos dos perigos. A redação do dispositivo é dúbia, falando ao mesmo tempo em redução e adaptação ao risco, mas firmando um fraco compromisso do ponto de vista da justiça ambiental.

Esta interpretação converge com o que defende Balbim (2018, p. 26):

Uma análise da presença e da ausência de qualificadores das cidades na Nova Agenda Urbana mostra que o termo “justiça” não aparece nenhuma vez, e há apenas uma menção a “cidades justas”, sem nenhum detalhamento. Muito mais frequentes são as menções a outras características desejadas: acessíveis, tanto física como economicamente (affordable); saudáveis e resilientes; seguras; e, sobretudo, sustentáveis – conceito de uso tão universal quanto se mostra esvaziado de significados. Aliás, foi notória a restrição a temas polêmicos na NAU, o que pode, de imediato, sugerir seu fracasso súbito sob a ótica daqueles que efetivamente esperam transformações no espaço urbano. Grifou-se.

Este fato também foi observado por Robertson (2016), que pontua inclusive que o Brasil solicitou a inclusão da “busca pela equidade, a distribuição justa dos custos e benefícios da urbanização, a função social da propriedade e dos bens, entre outros” (ROBERTSON, 2016, não paginado) no texto final da agenda. Embora tenha sido possível perceber que algumas destas questões foram incorporadas, percebe-se que a NAU não se comprometeu, de maneira

mais incisiva, com a questão relacionada à justiça, a uma distribuição justa dos riscos e benefícios, como previsto no Estatuto da Cidade do Brasil.

No mesmo sentido, Gusdorf et al. (2016, não paginado) aponta que, com relação aos grupos historicamente postos à margem do processo de construção de normas e garantia de direitos, a Nova Agenda Urbana é silente, e nela “não há qualquer preocupação mais detida quanto às agendas destes atores, suas visões e versões da cidade, ou sobre como as desigualdades que constituem sua experiência urbana e afetam o acesso a direitos como transporte, saneamento, moradia adequada, espaços públicos”.

Sendo assim, a Nova Agenda Urbana carece de força suficiente para reverter o quadro de injustiça ambiental verificado nas cidades, sobretudo com relação à justa distribuição dos riscos, dada a sua ausência de compromissos mais firmes com a questão. Não significa dizer que dela não poderia advir tal circunstância; diferente, todavia, é pontuar que seu compromisso é fraco, e que eventual reversão do quadro não poderia a ela ser creditada.

Passando à documentação nacional, em matéria legislativa, temos que a Constituição Federal também não garante, textualmente, que haja uma espécie de justiça ambiental. Não há referências a este assunto nem no capítulo destinado à política urbana, nem no capítulo destinado ao meio ambiente. Todavia, os princípios constitucionais orientam para uma sociedade pautada em valores de justiça, sobretudo quando o art. 3º, em todos os seus incisos, encarta que são objetivos da República Federativa do Brasil: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”. (BRASIL, 1988, não paginado. Grifou-se).

Apesar de tais normas constitucionais serem autoaplicáveis, fato é que, como destacado no item anterior, é preciso analisar a coerência do sistema como um todo. Portanto, apesar da previsão constitucional genérica, é preciso que haja disposições específicas sobre o tema nas normas relacionadas à questão urbana. Mesmo assim, acredita-se que a Constituição cumpra seu papel, estabelecendo tais princípios objetivos, vez que não lhe caberia descer a detalhes ou estabelecer regras precisamente específicas sobre o tema.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição, estabelecem textualmente aquilo que a Nova Agenda Urbana preferiu silenciar. Como já exposto, o art. 2º, IX, da referida legislação, prevê como diretriz geral da política urbana brasileira a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (BRASIL, 2001,

não paginado). Coelho (2014, p. 101-102), discorrendo sobre o tema, pontua que o conteúdo disposto no inciso IX “parece claramente demonstrar ao planejador urbano que a justiça social é quesito obrigatório da política urbana, sendo sua inobservância considerada um ato grave à sociedade e, portanto, passível de anulação por ilegalidade”.

O Estatuto da Cidade, portanto, trata diretamente do tema (tanto é que o Brasil tentou, a partir deste tratamento, inserir a questão na NAU, conforme apontado). Aqui, é possível apontar que, com relação ao meio urbano, os ideais de justiça ambiental relacionados à distribuição justa dos riscos foram incorporados ao texto do Estatuto, estando, portanto, abrigados pela legislação. Pressupondo que esta norma tivesse sua máxima efetividade, seu máximo cumprimento, haveria potencial para que reverteresse o estado de coisas vigente.

Sobre esta questão, Coelho (2014, p. 74) pontua ainda que:

Os debates e as contradições demonstram que a justiça social não é ausente das bases as quais sustenta os instrumentos que norteiam o direito à cidade. Entretanto, apesar de se fazer presente, essa condição não se perfaz em si mesma, uma vez que não se mostra suficiente para impor um equilíbrio entre anseios e ações da coletividade.

Os instrumentos previstos no Estatuto, como as já avaliadas formas de cumprimento da função social da propriedade, a recuperação das mais-valias urbanas, a necessidade de elaboração de planos diretores, a garantia de uma cidade democrática, dentre vários outros aspectos, colocam este Estatuto como uma legislação que, se bem aplicada, pode ao menos mitigar o quadro de injustiças atualmente verificado.

Fonseca (2015) enxerga o Estatuto da Cidade como garantidor de diversos direitos sociais, e como uma legislação com grande potencial para que se cumpram os postulados relativos a uma justiça ambiental, mas aponta que as dificuldades residem justamente no processo de aplicação desta norma, quando entra em cena a necessidade de o poder público empregar recursos para este fim, o que nem sempre é feito de forma a assegurar plenamente os direitos ali previstos. Este, aliás, é um mal do qual padecem diversos direitos sociais, correspondentes a uma prestação positiva do Estado, dependentes do emprego de recursos públicos para sua consecução.

Fonseca (2015, p. 07) destaca que “a efetivação e implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais é onerosa e exige do Poder Público prestações estatais materiais positivas, dependendo de um inegável vínculo financeiro que é subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado”. A falta de recursos disponíveis orçamento é, de fato, uma das linhas

de argumentação utilizada pela gestão pública para negar diversos direitos sociais, inclusive aqueles previstos no Estatuto da Cidade.

Com relação à gestão municipal de Aracaju, devem-se apontar as mesmas questões anteriormente elencadas. Tanto o Plano Diretor quanto a Lei Orgânica estabelecem compromissos com o desenvolvimento sustentável, com a justa distribuição de riscos, mas na medida em que lhes compete o estabelecimento de critérios técnicos e diretrizes operacionais, criação de regras, para execução em si da política urbana, implementa-se uma desconexão entre os valores consagrados nos princípios e diretrizes gerais destas normas com as regras por elas também estabelecidas.

Não obstante todos estes princípios constantes do PDDU/Aracaju, é o caso de retomar o pensamento de Machado (2012), que afirma que o referido Plano atende interesses diversos daqueles que atingiriam toda a coletividade, privilegiando determinados grupos e seus interesses.

É neste sentido que existem entraves na própria legislação para realização destes aspectos relacionados à Justiça Ambiental referidos neste item, já que a legislação emite princípios que os albergam, mas as regras propostas nos instrumentos normativos não são suficientes para garantir a sua efetivação. Os contextos interpretativos permitem que haja um direcionamento da política em diversos sentidos, e este direcionamento é geralmente orientado por grupos de interesse no processo.

Portanto, neste ponto, a hipótese de que o quadro de injustiça ambiental deriva da atuação do poder público, e não da norma em si, não foi corroborada, produzindo como resultado um compartilhamento das responsabilidades entre a deficitária elaboração da norma municipal, a quem compete o estabelecimento dos critérios técnicos, e a inefetividade do poder público no cumprimento dos princípios estabelecidos.

Não há, portanto, comandos normativos específicos, na categoria de regras, que garantam a distribuição justa dos riscos ambientais e acesso justo aos meios e recursos ambientais em Aracaju, existindo tais preceitos, como já relatado, apenas dentro dos chamados princípios ou das ditas diretrizes gerais, que nem sempre são levados em consideração pelos gestores. Além disto, nem mesmo a inserção destes comandos específicos seria uma “garantia” da distribuição justa dos riscos, havendo o risco também do problema da efetividade.

5.2.2 Normas sobre construção de movimentos sociais organizados, acesso à informação e participação popular na formulação de políticas relacionadas ao meio ambiente urbano

Consoante já fora pontuado, a participação popular na administração pública é uma das questões fundamentais garantidas pela Constituição da República Federativa do Brasil. O princípio democrático, previsto no parágrafo único do primeiro artigo do texto constitucional, prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, não paginado).

Neste sentido, os gestores públicos, transitórios em seus cargos dada a característica republicana do Brasil, exercem suas funções através de mandatos, conferidos através de votação popular, onde os eleitores elegem seus representantes para que estes possam, em nome do povo, exercer temporariamente o poder, dando vez ao comando constitucional.

Os direitos políticos dos cidadãos, inclusive, são considerados pelo texto constitucional brasileiro como direitos fundamentais, questões indispensáveis à própria existência do Estado, e verdadeiros direitos humanos que devem ser gozados por todas as pessoas que preencham os requisitos constitucionalmente estabelecidos.

A Constituição estabelece, em seu art. 14, que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” (BRASIL, 1988, não paginado). Não significa, porém, que estes são os únicos meios existentes para que os cidadãos participem da vida pública, com vistas a tornar pleno o exercício democrático.

Neste sentido, Acseirad, Mello e Bezerra (2009) pontuam que, como uma das características inerentes à justiça ambiental, está a possibilidade de construção de movimentos sociais organizados que possam reivindicar direitos e exercer pressão no sentido de garantir uma maior participação popular, especialmente dos grupos vulneráveis, no processo decisório.

Tais movimentos sociais são constituídos, geralmente, sob a forma de associações. Neste sentido, vigora no Brasil a liberdade de associação, garantida pelo art. 5º, incisos XVII e seguintes³⁴, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Trata-se de normas constitucionais

³⁴ “Art. 5º [...]: XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI - as entidades associativas, quando

aplicáveis imediatamente, independente de regulamentação, o que garante seu poder para regular diretamente casos concretos.

A estes movimentos sociais organizados, assim como a qualquer cidadão, é também constitucionalmente garantido o direito de reunião, que pode se materializar em passeatas, protestos, atos, etc. Este direito está previsto no art. 5º, XVI, do texto constitucional, e que garante que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente” (BRASIL, 1988, não paginado). Sendo assim, o direito de os movimentos sociais se constituírem, e de organizarem protestos, passeatas, reuniões e outros atos reivindicatórios de caráter público encontra amparo constitucional, independe da intervenção do Poder Público e deve ser protegido, não sendo possível a limitação, por norma infraconstitucional, a estes direitos garantidos na Constituição.

Neste sentido, a análise da Constituição da República, norma máxima do ordenamento jurídico, é suficiente para verificar que a possibilidade de criação de movimentos está contemplada juridicamente, com os meios necessários para que estes movimentos exerçam o poder de reivindicar. A Lei Federal nº. 7.347/85, inclusive, dota as associações de legitimidade para propositura da chamada Ação Civil Pública, uma ação que, dentre outras funções, visa apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente e à ordem urbanística (BRASIL, 1985).

Até mesmo o cidadão, individualmente considerado, em pleno gozo dos direitos políticos, também possui meios disponíveis para reprimir atos do poder público que sejam lesivos “ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988, não paginado), através da chamada Ação Popular.

Retomando a questão dos movimentos sociais, é importante verificar que nem todos atuam da mesma forma, nem todos enxergam o sistema político e os mecanismos institucionais, dentre eles os acima narrados, como um caminho possível para fazer suas reivindicações serem ouvidas e seus anseios serem eventualmente incorporados a uma agenda pública oficial. Adverte Pereira (2012, não paginado):

expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.”. (BRASIL, 1988, não paginado).

Para compreendermos melhor os fenômenos de participação política nas sociedades contemporâneas, temos que reconhecer que nem todos os movimentos e associações estão dispostos a participar dos espaços institucionais e semiinstitucionais de partilha de poder. Os motivos para a não participação são diversos. Entre eles, existe o receio de cooptação e a discordância com os mecanismos desenvolvidos, que poderiam eventualmente definir a priori os temas a serem tratados e os procedimentos que levarão às decisões. Desta forma, muitos movimentos preferem manter distância em relação ao sistema político e agir independentemente no espaço público, utilizando a pressão sobre os atores políticos e a influência sobre a opinião pública como armas para alcançarem seus objetivos. Temos, portanto, posturas distintas de movimentos oriundos da sociedade civil: aqueles que veem no sistema político um possível parceiro na construção de mecanismos de participação e decisão; aqueles que mantêm uma postura independente em relação ao sistema político; e, por último, aqueles que podem se aproximar ou distanciar do sistema político em razão do contexto em que se encontram.

Neste sentido, os movimentos sociais, destacados por Acselrad, Mello e Bezerra (2009) e por Acselrad (2010) como elementos fundamentais para a busca da Justiça Ambiental, são, no contexto normativo, contemplados, e o ordenamento jurídico brasileiro protege a sua constituição, sua manifestação e protege as suas atividades. Acselrad (2010) designa este fenômeno, inclusive, como uma ambientalização das lutas sociais, ou quando os movimentos tradicionais incorporam a pauta ambiental.

Com relação ao acesso à informação em questões ambientais, também exposto por Acselrad, Mello e Bezerra (2009) como um dos pontos cruciais para que se caminhe em direção à justiça ambiental, temos que a legislação brasileira também contemplou o tema. Inicialmente, a própria Constituição Federal insere, em seu art. 37, *caput*, a publicidade como um princípio componente da administração pública.

Este direito também está previsto, ainda em estatuta constitucional, no art. 5º, XXXIII, da Carta de 1988, entendido como o direito de acesso às informações públicas, assim redigido: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988, não paginado).

A nível infraconstitucional, a Lei Federal nº. 10.650/03, que “dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama” (BRASIL, 2003, não paginado), também assegurou o acesso dos cidadãos aos dados referentes a questões ambientais. O art. 1º da lei assim dispõe (BRASIL, 2003, não paginado):

Art. 2º. Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer

todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

- I - qualidade do meio ambiente;
- II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;
- III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;
- IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;
- V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;
- VI - substâncias tóxicas e perigosas;
- VII - diversidade biológica;
- VIII - organismos geneticamente modificados.

§ 1º. Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

Cuidou o legislador brasileiro de elaborar norma específica relacionada a este acesso; a esta, soma-se ainda a norma geral de acesso à informação, inscrita na Lei Federal nº. 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que garante às pessoas o acesso a informações de interesse geral em repartições públicas, desde que não sujeitas aos postulados constitucionais de segurança da sociedade e do estado, quando estariam sujeitas a sigilo. Esta lei foi considerada um importante avanço com relação à transparência da gestão pública brasileira, em diversas áreas.

A Lei de Acesso à Informação define, também, que a recusa no fornecimento das informações solicitadas é uma conduta ilícita, ensejadora da responsabilidade do agente público que assim proceder (BRASIL, 2011). Deste modo, a nível normativo, o acesso à informação também encontra guarida.

Para além desta perspectiva, deve-se verificar que a Lei de Acesso à Informação determina que os órgãos públicos adotem, como diretriz, a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (BRASIL, 2011, não paginado), dispondo que, mesmo quando o cidadão não solicitar, é seu direito conhecer as informações relativas à gestão da coisa pública.

Entretanto, vale ressaltar, que o acesso à informação pode ser visto como um pressuposto para a participação democrática. Isto porque, sem informações suficientes acerca de ações do poder público potencialmente lesivas ao meio ambiente, à ordem urbanístico-ambiental, fica o cidadão impossibilitado de utilizar os instrumentos de que dispõe para questionar ou influenciar a prática ou não-prática de tais atos.

Mesmo assim, há registros de casos, não raros, de atos do poder público que são editados de forma surpresa, sem que a informação do planejamento que levou àquele ato pudesse ter sido discutida com a população. Esta circunstância acaba por dificultar a atuação popular, que não mais atua para influenciar uma decisão, mas para desconstituí-la, o que pode elevar o grau de dificuldade da reivindicação. Exemplos desta situação são obras que causam grande impacto no meio ambiente urbano e que não são previamente discutidas com a população, sendo simplesmente anunciadas e executadas após uma discussão apenas interna de todas as questões que envolvem estes empreendimentos.

Com relação às diretrizes internacionais sobre o tema, a já discutida Nova Agenda Urbana não contempla, de forma inequívoca, o acesso à informação como requisito para a participação da sociedade no processo de tomada de decisão, limitando-se a discorrer sobre a importância de participação de atores socialmente relevantes no planejamento urbano, o que é demasiadamente vago. Verifica-se, portanto, que faltou à Declaração de Quito assumir este compromisso.

Apesar de possuir um arcabouço normativo interno sobre acesso à informação em matéria ambiental, o Brasil até o presente momento não ratificou a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, adotada em 1995 na cidade de Aarhus, Dinamarca, e que tem por escopo garantir, a nível internacional, o direito à informação em matéria ambiental (MAZZUOLI; AYALA, 2012).

Dentre outros aspectos, esta convenção prevê o direito “de ser o público envolvido informado de forma adequada na fase inicial de um processo de tomada de decisões em matéria ambiental, por meio de aviso público ou individualmente” (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 311).

Ainda para Mazzuoli e Ayala (2012, p. 313):

[...] a Convenção de Aarhus propõe um mecanismo complexo baseado na interação entre instrumentos capazes de favorecer a produção e o acesso à informação, a participação e a influência do público nos processos de decisão ambientalmente relevantes, bem como o acesso aos sistemas de justiça, admitindo-se a proteção do meio ambiente e da qualidade de vida como valores universais, cuja concretização deve atender às especificidades das experiências jurídicas nacionais.

A questão do acesso à informação na fase inicial do processo decisório, permitindo a influência, parece ser uma das principais questões relacionadas ao acesso à informação em

matéria urbana e ambiental no Brasil, e de fato o arcabouço normativo nacional não garante, de forma inequívoca, este acesso.

Todavia, é importante registrar a assinatura, pelo Brasil, de um outro documento internacional que trata desta questão. Segundo informações do Itamaraty, o Brasil assinou, em 2018, o “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018, não paginado), também denominado “Acordo de Escazú”.

O Acordo de Escazú está estruturado de forma a contemplar princípios e compromissos materializados em documentos anteriores havidos no âmbito das Nações Unidas, com destaque para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Este acordo foi estabelecido no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e tem como objetivo, segundo Nações Unidas (2018, p. 14):

[...] garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, a assinatura deste acordo por parte do Brasil pode ser vista como um avanço em relação a este ponto não tão claro em nossa legislação: que a informação seja garantida antes mesmo do início de uma obra, por exemplo, ainda na sua fase de planejamento. Segundo o Artigo 7 - Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais – itens 4 e 5 do Acordo de Escazú segundo Nações Unidas (2018, p. 25):

4. Cada Parte adotará medidas para assegurar a participação do público desde as etapas iniciais do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos. Para tanto, cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões.
5. O procedimento de participação pública contemplará prazos razoáveis que deixem tempo suficiente para informar ao público e para que este participe de forma efetiva.

Contemplar este processo de participação, mediante a divulgação por meios de comunicação realmente eficazes da informação sobre a intenção de iniciar um processo de tomada de decisão, é imprescindível para o exercício democrático, e um valor especialmente relevante para a prática da Justiça Ambiental.

Ainda que se sustente haver divulgação destas informações (extratos de licitação de obras, por exemplo, são publicados na imprensa oficial), o que os documentos internacionais

aqui analisados buscam é o alcance de um direito ainda mais efetivo, por meios de comunicação realmente acessados pela população, e que permitam, como já pontuado, influir no próprio processo decisório, e não se limitem a fornecer à população mecanismos suficientes para barrar projetos já em andamento.

Fica assim demonstrado que o acesso à informação é condição indispensável para o exercício da participação da sociedade no processo decisório. Os instrumentos democráticos previstos em lei para que a população possa participar ativamente do planejamento de empreendimentos urbanos que possam causar impacto ambiental passarão a ser analisados a partir deste momento.

Como visto, a participação popular possui grau de importância elevado no planejamento das cidades e no processo decisório relacionado às questões urbanas, interferindo diretamente na (im)possibilidade de promoção de uma justiça socioambiental. Há dispositivos internacionais evidenciando a necessidade da participação democrática, mas é o caso de verificar se há, de fato, instrumentos normativos nacionais que garantam esta questão.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 328) discorrem especificamente sobre a importância desta participação popular nas políticas urbanas, apontando no seguinte sentido:

[...] a participação pública apresenta como benefício o acolhimento dos interesses coletivos, o que possibilita o ajustamento da atuação da administração pública às efetivas necessidades da população: econômicas, sociais, ambientais, entre outras. Essa estratégia de gestão inclusiva proporciona também a democratização e a legitimação da atuação administrativa, além de impulsionar a formação da consciência cívica e política da sociedade em suas relações com o poder público.

Marguti (2018) aponta que as normas da política urbana brasileira contemplam instrumentos necessários para a gestão democrática das cidades. De certa forma, os textos normativos trazem disposições neste sentido, mas o caso é de analisar a efetividade destas normas.

Além das já citadas características democráticas da Constituição de 1988, verifica-se que o Estatuto da Cidade trouxe importantes instrumentos relacionados à participação popular neste processo de planejamento do meio ambiente urbano. Em seu art. 43, o Estatuto dispõe instrumentos para gestão democrática da cidade, conforme Brasil (2001, não paginado):

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A estes instrumentos, pode ser acrescida a disposição do art. 2º, inciso II, que dispõe ser a gestão democrática uma diretriz geral da política urbana, assegurando a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, não paginado). É uma disposição que visa a garantir, tal qual proposto no Acordo de Escazú, que a população interessada seja partícipe do processo desde as suas fases iniciais.

Faz-se mister destacar ainda a disposição do art. 40, §4º, I, que dispõe que os poderes legislativo e executivo do município deverão, durante a elaboração e a fiscalização do plano diretor, garantir a realização de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001, não paginado). Merece destaque a disposição de que deve haver participação popular não só na elaboração dos planos, mas também em sua fiscalização, embora os mecanismos fiscalizadores não sejam bem definidos pelo Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor de Aracaju faz disposição genérica acerca da participação democrática em seu processo de elaboração e fiscalização. Consta do art. 3º, inciso XVII, na categoria de “objetivos gerais” do plano, disposição acerca de um sistema de participação, assim proposto: “implementar a criação de um sistema de planejamento com distribuição de atribuições, de forma a incorporar as especificidades locais no processo de gestão e revisão do Plano Diretor, de forma a torná-lo participativo e democrático” (ARACAJU, 2000, p. 07). Há, ainda, o objetivo de “estimular a efetiva participação da população na defesa e preservação do meio ambiente” (ARACAJU, 2000, p. 08), constante do mesmo art 3º, no inciso XXIII.

Outros exemplos de gestão participativa no Plano Diretor são encontrados no art. 10, I, referente à preservação ambiental e do patrimônio cultural (disposição reproduzida também no art. 14, VII), nas diretrizes dos serviços de limpeza urbana, especificamente no art. 57, II, bem como em outros dispositivos esparsos (ARACAJU, 2000).

De igual modo, a Lei Orgânica do Município de Aracaju estabelece comandos para que, na elaboração do Plano Diretor, haja participação popular, conforme art. 220 (ARACAJU, 1990, p. 71):

Art. 220. Na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público deve assegurar, mediante inclusive audiências públicas, a ampla participação popular por meio de associações

comunitárias, entidades profissionais, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras representações locais.

Verifica-se, portanto, a existência de dispositivos que buscam garantir a participação popular no processo, o que poderia contribuir para a produção de políticas públicas socioambientalmente mais justas. Ocorre que, como já exposto anteriormente, tais disposições são demasiadamente genéricas, e carecem de instrumentos que efetivem a participação popular. Mesmo quando esta participação existe, com a realização, por exemplo, de audiências públicas, a conversão da demanda social em política pública de fato nem sempre se verifica.

Dentro deste contexto, Alves (2018) aponta para diversas questões relacionadas à participação popular no Plano Diretor de Aracaju que permitem constatar uma inefetividade dos instrumentos atualmente existentes. A autora aponta que há problemas como baixa representatividade por bairro, desvirtuamento do foco do debate, ruídos de comunicação devido à linguagem empregada, dentre outros pontos (ALVES, 2018).

França (2018) também aponta para a inefetividade dos instrumentos, relatando que, por vezes, a população que participa das audiências públicas ou de debates acerca da política urbana acaba apresentando queixas de que tais encontros não produzem resultados esperados pela comunidade.

Tal circunstância não é verificada apenas em Aracaju. Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 332) apontam que há uma constatação acerca do “esvaziamento das instâncias participativas e decisórias, em decorrência da percepção (acurada) de que as opiniões expressas nem sempre são consideradas, visto a instauração de instâncias decisórias ‘de fachada’”. De fato, a legislação prevê a obrigatoriedade da realização de tais audiências e debates, mas não traz processos efetivos que garantam que a vontade popular será levada em consideração.

Como bem apontado por Oliveira, Lopes e Sousa (2018, p. 332), tal percepção reflete um sentimento de que estes instrumentos são “carentes de efetividade ou de relevância para os responsáveis pelas decisões governamentais”. Há um nítido distanciamento entre a vontade da norma, de garantir cidades democráticas e inclusivas, com a prática pública, como será discutido adiante.

A existência deste sentimento de que tais instrumentos não são efetivos gera um desestímulo à participação popular, conduzindo a um descrédito das próprias audiências públicas, que acabam servindo apenas como um meio de cumprir a legislação para evitar

possíveis questionamentos, mas revelam-se pouco produtivas do ponto de vista de agregar as demandas sociais às práticas públicas na gestão da cidade.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018) indicam que tal situação pode ser gerada pela ausência de um modelo que oriente a condução da participação popular. O que se verifica é que cada gestão trata a questão de uma forma, justamente pela inexistência de contornos claros de como deve haver esta participação e como os debates podem ser aproveitados. Não há disposição legal que vincule a demanda apresentada nestas audiências à inclusão da discussão na pauta quando da aprovação de projetos de lei, por exemplo, como também não há uma divulgação efetiva das deliberações populares, para fins de acompanhamento.

Neste sentido, muito embora o conjunto normativo seja orientado para permitir a construção de movimentos sociais organizados e para garantir a participação popular no processo decisório, fato é que a ausência de definições específicas para o modo desta participação acaba por esvaziar os instrumentos, tornando-os pouco efetivos.

É fato que a norma estabelece a obrigatoriedade de que haja audiências públicas, debates e diversas outras formas de participação popular na construção das políticas urbanas, e que uma iniciativa de uma gestão mais atenta às questões relacionadas a este postulado da justiça (socio)ambiental poderia conferir uma efetividade a estas ferramentas.

Merece destaque ainda o Acordo de Escazú, que estabelece que a população seja informada e possa participar dos debates desde as fases prévias dos projetos de intervenção no meio urbano; contudo, esta prática não é adotada comumente pelos gestores, uma vez que é recorrente o fato de que a população toma conhecimento – por exemplo – de grandes obras de intervenção no meio ambiente urbano apenas na ocasião da assinatura das ordens de serviço, dificultando o exercício do poder de reivindicação e pressão que poderia ser exercido por movimentos ligados à questão socioambiental. Alguns exemplos desta prática serão elencados mais adiante.

O valor da democracia é caro à nossa ordem jurídica, e tais questões devem ser levadas em conta. A cidade deve ser apreciada, acessada e vivida por todos, e não apenas por grupos que, momentaneamente, detêm poder econômico e/ou político. O dia-a-dia das ruas, calçadas, avenidas, praças e parques é feito por cidadãos comuns, que merecem fazer parte do processo de construção do seu próprio lugar.

Deste modo, de nada adianta a ampla liberdade de se organizar em movimentos sociais se não há instrumentos efetivos para participação destes grupos organizados na gestão da

cidade. Neste sentido, o que se vê, de forma preponderante, são os movimentos atuando de forma reativa, de modo a desfazer alguma iniciativa do poder público que vá de encontro às questões ligadas à reivindicação por uma justiça socioambiental, e raramente lhes é dado assento para que impeça que as iniciativas ocorram, ou contribuam para que elas ocorram de um modo mais democrático.

Neste sentido, uma vez verificada a relação da legislação com os princípios de Justiça Ambiental (aqui tratados sob o aspecto socioambiental), deve-se verificar agora como as práticas públicas – ou seja, as condutas da gestão pública de Aracaju – por vezes demonstram o problema de efetividade da norma, contribuindo para o agravamento do quadro de injustiça socioambiental existente no município.

5.3 Exemplos de práticas públicas e privadas na aplicação da norma em Aracaju: um problema de efetividade?

Como visto, ainda que integralmente aplicadas, as normas não possuem capacidade total para reversão do quadro. Entretanto, o cumprimento efetivo das normas asseguraria um estado de coisas diferente do atualmente verificado. Ou seja: apesar do “mundo normativo” não ser totalmente sintonizado com as demandas da justiça ambiental, o mundo real está distante da realidade que pode ser extraída da legislação.

Em Aracaju, uma série de práticas públicas (assim designadas ações e omissões do poder público) em matéria de interesse urbanístico-ambiental demonstra que, mesmo com os comandos normativos, nem sempre a gestão pública lhes confere efetividade, tornando considerável o abismo existente entre a norma e a realidade.

Cabe ao gestor público fazer o que a lei comanda, vincular-se ao texto legal, mas, além de nem sempre este comportamento ser suficiente para transformação social, muitas vezes este procedimento sequer é adotado, o que acaba por ocasionar uma série de transtornos e questionamentos a determinadas políticas públicas.

Neste sentido, procedeu-se à busca, em artigos de jornais e demais meios de veiculação de informações jornalísticas (sítios da internet, entrevistas, vídeos etc.) de situações relacionadas à aplicação ou não aplicação de instrumentos normativos fundamentais para a questão urbana e ambiental, a exemplo do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, dentro do município de Aracaju.

Esta busca envolveu ações de repercussão na cidade, com participação direta de movimentos sociais e/ou entidades da sociedade civil organizada, e ilustram práticas públicas que podem ajudar a entender alguns aspectos que levam ao quadro de injustiça ambiental verificado, bem como auxiliam na compreensão de como a gestão pode ser direcionada – num ou noutro sentido – quando existe uma permissividade normativa. Este sentido, geralmente, tende a desfavorecer as populações com menor poder econômico e político, em detrimento de grupos de interesse ocupantes da outra parte da cidade. Ou seja: se o conjunto normativo não contempla a existência de processos específicos para concretizar os direitos que ele mesmo prescreve, deixando ao gestor a competência de executar esta tarefa, há uma dificuldade em efetivar tais instrumentos.

Neste sentido, foram selecionadas questões atuais, em curso na cidade de Aracaju, e que demonstram como se dá este processo. Notadamente, há uma infinidade de ações relacionadas à gestão da cidade, e diariamente diversas decisões são tomadas neste sentido, havendo acertos e erros neste processo. Todavia, uma vez que se analisa especificamente a justiça socioambiental, e a existência de uma permissividade normativa que impede que ela seja realizada, foram selecionados casos representativos de como o poder público age, concretamente, diante deste quadro. Os exemplos abaixo discutidos não esgotam a temática, mas ajudam a compreendê-la.

Inicialmente, descreve-se um problema grave verificado atualmente em Aracaju, que é a ausência de revisão do Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano. Essencial para adequar a cidade aos novos padrões de crescimento e tentar ordenar o uso do solo urbano, a revisão, que já foi iniciada várias vezes, não chegou a ser corretamente concluída pelo poder público em nenhuma delas.

O Estatuto da Cidade disciplina, em seu art. 40, §3º, que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (BRASIL, 2001, não paginado). Inclusive, o próprio Estatuto prescreve, no art. 52, VII, que o gestor que “deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei” (BRASIL, 2001, não paginado) estará sujeito a aplicação de sanções, incorrendo em improbidade administrativa. Apesar disto, não foram encontrados registros de que estas sanções tenham sido efetivamente aplicadas em Aracaju.

França (2018) narra tentativas de revisão em 2005, 2006, 2009, 2012 e 2015, nenhuma delas concluída com sucesso. O que chegou mais próximo da conclusão foi o de 2012, conforme narra França (2018, não paginado): “Em 2009, os projetos de lei foram entregues ao Poder

Legislativo, e realizadas audiências e debates no plenário até 2012, quando o Ministério Público entrevistou e apontou irregularidade nas votações na Casa Legislativa, suspendendo o processo.”.

As dificuldades apontadas em todo este processo de revisão que parece não ter fim indicam que o Plano Diretor realmente precisa de uma atualização, dadas as diferenças da Aracaju dos anos 2000 (ainda antes, quando os estudos foram feitos) com a Aracaju da atualidade. Para além disto, um comando legal está sendo descumprido.

O comando do Estatuto da Cidade tem uma razão de ser, e pode ser atribuído ao ritmo de crescimento das cidades, intenso nas últimas décadas, conforme discutido anteriormente. Dez anos numa cidade mudam a dinâmica do município, e por isto as revisões são urgentes e necessárias.

O instrumento de revisão do Plano Diretor, na medida em que assegura uma rediscussão da cidade em periodicidade decenal, acabaria por favorecer um maior debate entre a sociedade. Embora tais debates sejam sistematicamente criticados pela sua possível falta de efetividade, fato é que tais revisões são momentos onde os diversos grupos que habitam a cidade tem a chance de fazer sua voz ser ouvida. O processo de revisão favorece as reivindicações, mas precisa ser levado a cabo de forma séria e comprometida com a legalidade do processo.

Há de se registrar, ainda, a dificuldade para o aracajuano entender sob quais leis está fundado o processo de desenvolvimento urbano. Há diversas inconsistências legislativas neste processo, o que dificulta o acesso à informação de forma transparente para o cidadão interessado em compreender o fenômeno e discutir a cidade.

Na ausência de revisão do Plano Diretor há um indicativo de que, embora a norma prescreva condutas que buscam favorecer o adequado desenvolvimento das cidades, atingindo fins dentre os quais pode ser incluída a busca por uma justiça socioambiental, percebe-se que a ausência de instrumentos de sanção por descumprimento – ou, como é o caso, a sua não aplicação – acaba por tornar a realidade diferente daquilo que está prescrito na norma.

No momento em que isto ocorre, a vontade política passa a preponderar sobre a vontade legislativa, sendo o processo conduzido de acordo com os interesses e a correlação de forças que sejam verificados em dado momento. E, neste caso, as práticas públicas padecem de uma ausência de boa vontade em relação à efetividade da norma, ocasionando processos como este da inacabada revisão do Plano Diretor, completamente à margem do que dispõe a legislação.

Também afetando a democracia na gestão pública relacionada ao processo de urbanização, há em Aracaju uma prática recorrente, pelas gestões municipais, de anúncio de obras sem qualquer debate prévio acerca da questão. Atualmente (janeiro de 2020) estão em curso obras de infraestrutura no chamado “Corredor Hermes Fontes”, que inclui as avenidas Hermes Fontes, Adélia Franco e continuidades. A obra vem sendo criticada pela ausência de discussão com a comunidade, e ainda pela retirada de árvores do canteiro central das avenidas (INFONET, 2019), embora a gestão pública informe que estas árvores serão replantadas.

Esta situação serve para exemplificar como as gestões públicas de Aracaju não tem tido o zelo necessário no planejamento urbano, desconsiderando (diante da ausência de um comando legal mais específico) a necessidade de ouvir previamente os moradores da cidade, maiores interessados na realização ou não de tais obras. Sobre o tema, explica Guimaraens (2009, não paginado):

O princípio da participação na formulação, implementação e fiscalização do plano diretor exige, para resguardar a efetividade da participação e a eficácia social da norma, que na sua interpretação e aplicação sejam observados os conceitos, significados, princípios e diretrizes adotados no processo de formulação como condição de legitimidade, vinculando a decisão política à ação administrativa.

Esta prática, que tem sido sistemática, acaba por reproduzir a situação já discutida no tocante à necessidade de cumprimento de disposições como as constantes do Acordo de Escazú, especialmente aquelas que asseguram o conhecimento prévio das informações para que movimentos possam articular suas pautas e tentar interferir no próprio modo de conceber o empreendimento urbanístico.

Outra questão que diz respeito às práticas públicas na aplicação das normas é a ausência, em Aracaju, do uso efetivo dos instrumentos tributários e financeiros existentes no próprio Estatuto da Cidade como meios de atingir os fins propostos por este diploma normativo. Pode-se exemplificar a disposição do art. 4º, IV, b, do Estatuto, que dispõe sobre a contribuição de melhoria como um instrumento possível (BRASIL, 2001) de utilização. Esta contribuição, como já discutido, incide sobre a realização de obras públicas que ocasionem melhorias, valorização, em determinados imóveis.

Barbosa, Souza e Jacintho (2015, p. 206), discorrendo sobre o referido instituto, apontam que:

A apropriação capitalista do uso e ocupação do solo urbano contribui para a segregação socioespacial e o desequilíbrio na distribuição dos benefícios e ônus ambientais e de se viver e habitar na urbe, afetando o direito de acesso à cidade como um todo. Uma relação homem-natureza em descompasso com o meio ambiente ecologicamente equilibrado do qual a qualidade de vida é a essência. Essas distorções

podem ser mitigadas através da contribuição de melhoria – instrumento urbanístico tributário –, na medida em que viabiliza a redistribuição de renda.

Como já discutido, este instrumento serve para recuperação das mais-valias urbanísticas. A contribuição de melhoria é prescrita inclusive no art. 137 da Lei Orgânica do município, que dispõe que “o município deve promover a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários urbanos, valorizados em decorrência de obras públicas, mediante contribuição de melhoria” (ARACAJU, 1990, p. 49).

Considerando que a última atualização legislativa sobre a Contribuição de Melhoria no âmbito do município estudado, conforme pesquisa no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Aracaju, ocorreu em 2009³⁵, permanecem atuais as lições de Barbosa (2015) que assim discorre:

Na verdade, a legislação em vigor no Município de Aracaju sobre a Contribuição de Melhoria é insuficiente para cobrança, confusa em seus dispositivos e limitada quanto ao entendimento de essência a que este tributo se propõe, merecendo modificações legislativas para efetividade.

Para um planejamento urbano pautado na justiça socioambiental, a Contribuição de Melhoria é um instrumento que merece atenção, devida regulamentação e implementação, dentro dos limites estabelecidos pelas leis de regência e pela própria Constituição Federal, para que possa ser utilizada de maneira a efetiva o que dispõe o Estatuto da Cidade.

Barbosa, Souza e Jacintho (2015) oferecem, inclusive, interpretação mais abrangente a esta contribuição, que permitiria a sua cobrança mesmo nas obras de manutenção de equipamentos públicos já existentes. O que falta, no entanto, é a vontade política para estabelecer uma legislação adequada à instituição efetiva do referido tributo, procedendo à sua cobrança.

Deve-se ter, todavia, cautela ao considerar os pontos positivos da instituição de uma contribuição de melhoria, uma vez que os recursos com ela arrecadados devem, de fato, servir para uma distribuição das obras públicas noutras localidades ainda não beneficiadas, atuando de forma distributiva.

Desta forma, evidencia-se a existência de mais um instrumento legal – merecedor de aperfeiçoamentos – que não é utilizado pela gestão pública, por razões diversas, atreladas possivelmente a uma impopularidade na instituição deste tributo, talvez em razão de os proprietários de imóveis mais valorizados pelas obras públicas serem, geralmente, aqueles que

³⁵ Através da Lei Municipal Complementar nº. 86, de 16 de dezembro de 2009.

possuem faixa de renda maior, e coincidirem com os grupos que exercem influência sobre a gestão. É uma possível justificativa, que necessitaria de uma investigação científica mais apropriada para ser corroborada ou refutada.

A política habitacional em Aracaju, tema também caro à justiça socioambiental, e presente no Estatuto da Cidade com contornos gerais, vem sendo realizada em Aracaju de modo a não cumprir, também, os postulados de justa distribuição dos riscos e benefícios do processo de urbanização, não assegurando uma cidade justa, ou o próprio acesso aos serviços urbanos essenciais.

França e Rezende (2019) apontam para a importância do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) neste processo, como um programa habitacional destinado a garantir o direito à moradia para famílias de baixa renda; no entanto, esta moradia nem sempre vem acompanhada de uma adequada oferta de serviços públicos. Neste sentido, discorrem França e Rezende (2019, p. 11):

As diretrizes estabelecidas para efetivação do PMCMV proporcionaram a livre escolha dos terrenos. Entretanto, a ineficácia na implementação dos instrumentos de controle do valor da terra tem ocasionado a ocupação de áreas baratas, sem disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos, atenuando a periferização, como ocorreu intensamente no bairro Jabotiana e na ZEU, locais de maior crescimento imobiliário nos últimos anos.

Trazendo as ponderações de França e Rezende (2019) ao objeto de discussão deste estudo, verifica-se que mais uma vez o que há é um problema na efetivação da norma. Quando as diretrizes do PMCMV proporcionam, como dito, uma “livre escolha dos terrenos”, as práticas públicas acabam por buscar áreas mais baratas, carentes de serviços. A discricionariedade do poder público nesta gestão tem favorecido, portanto, a continuidade do quadro de injustiça socioambiental.

França e Rezende (2019) apontam que, nos dados obtidos até o ano de 2015, havia empreendimentos do PMCMV nos bairros 18 do Forte, Porto D’Antas, Cidade Nova, Soledade, Industrial, Santo Antônio, Olaria, Jabotiana, Inácio Barbosa, Aeroporto, Santa Maria e Zona de Expansão. Como já discutido neste mesmo capítulo, boa parte dos bairros citados está em áreas de risco, acumulando ainda indicadores de rendimento médio familiar inferiores aos demais bairros da cidade, o que indica e reforça a tese de que, de fato, são escolhidas as terras mais baratas para que possam abrigar as moradias populares.

Ainda discorrem França e Rezende (2019) sobre a contribuição do Plano Diretor para este quadro; a partir do momento que este importante instrumento de política urbana não oferece

subsídios suficientes para o combate à especulação imobiliária, as terras mais valorizadas permanecem em poder de grandes construtoras – neste sentido, uma vez que há um orçamento fixo para a construção dos empreendimentos do programa, são preferidas terras com menor valor econômico.

Assim, França e Rezende (2019, p. 09) apontam que:

Os empreendimentos voltados para famílias de baixa renda estão em bairros que apresentam condições de infraestrutura e serviços públicos insuficientes, além de situar-se fora do tecido urbano consolidado. Esses quesitos resultam em dificuldade de acesso ao transporte público, com entorno cercado de grandes glebas, a exemplo do Residencial Jaime Norberto Silva, localizado no bairro Porto D’Antas, um dos bairros mais carentes e problemáticos, no tocante à saneamento básico, mobilidade e criminalidade, portanto, com baixo valor da terra

Neste sentido, a já aludida permissividade da norma aumentou a possibilidade de que o referido programa fosse executado de forma a reproduzir a lógica já existente no processo de ocupação do solo urbano. As populações mais carentes continuam a ocupar bairros com menor oferta de serviços, e que oferecem maiores riscos ambientais. A política não tem sido distributiva neste sentido.

Ainda neste contexto, relacionado à oferta de moradia, outra discussão está em curso na cidade de Aracaju. Segundo informações do Ministério Público Federal em Sergipe (MPF/SE), desde 2014 há discussão sobre a ocupação de terreno dedicado ao extrativismo de Mangaba no Bairro Santa Maria, em Aracaju, havendo um projeto habitacional em curso levado a cabo pelo Município de Aracaju, para que seja construído um conjunto habitacional na área, reduzindo o território das comunidades tradicionais (PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE, 2019).

Segundo informações colhidas junto à Procuradoria da República em Sergipe (2019, não paginado), “com a ocupação urbana de Aracaju, as áreas de extração de mangaba foram sendo extintas, e a comunidade de catadoras e catadores de mangabas do bairro Santa Maria hoje é a última remanescente no município.”.

O que acontece é que, justamente neste território, a Prefeitura de Aracaju intenta construir um conjunto habitacional, o que reduziria o terreno das pessoas que trabalham com o extrativismo da mangaba, que segundo o MPF, atuam “como guardiões desse patrimônio cultural que é a sua atividade extrativista, que constitui, simultaneamente, um trabalho de conservação da biodiversidade das mangabeiras e demais árvores frutíferas presentes em seu território como cajueiros, aricuris, coqueiros, mangueiras e jenipapeiros” (PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERIGPE, 2019, não paginado).

Desta forma, ao poder público tem parecido ser mais simples a solução de ocupar um terreno já ocupado por comunidades tradicionais, vez que localizado num Bairro onde as condições socioeconômicas e de infraestrutura são precárias – o que conduz a um baixo valor da terra – em lugar de alocar o possível futuro conjunto em outra localidade. O discurso político do “sonho da casa própria” tem prevalecido sobre os direitos das comunidades tradicionais.

Segundo a Procuradoria da República em Sergipe (2019, não paginado):

[...] a manutenção da área e a garantia dos direitos dessa comunidade tradicional é um benefício não apenas para as famílias de catadores e catadoras, mas é também a garantia do direito transindividual de todos os cidadãos de Aracaju à preservação de seu patrimônio histórico e imaterial e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desta forma, ao poder público tem parecido ser mais simples a solução de ocupar um terreno já ocupado por comunidades tradicionais, vez que localizado num Bairro onde as condições socioeconômicas e de infraestrutura são precárias – o que conduz a um baixo valor da terra – em lugar de alocar o possível futuro conjunto em outra localidade. O discurso político do “sonho da casa própria” tem prevalecido sobre os direitos das comunidades tradicionais.

De igual modo, a questão relacionada ao conflito existente, neste caso, entre o direito à moradia e os direitos das comunidades tradicionais ligados ao ideal de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, comporta uma investigação específica, analisando todas as forças e questões envolvidas neste processo.

A questão de interesse desta pesquisa, neste dado levantado, é que novamente o poder público atua no sentido de impor às comunidades economicamente menos favorecidas o ônus decorrente do processo de urbanização, enquanto que comunidades mais favorecidas não são obrigadas a suportar, igualmente, este ônus.

Conforme narram Acselrad, Mello e Bezerra (2009), em aspecto já discutido nesta pesquisa, se a degradação ambiental e esta imposição de ônus fosse obrigatoriamente democrática, talvez a lógica de crescimento e de ocupação do solo se alterasse, uma vez que os prejuízos hoje sofridos por comunidades menos favorecidas acabam sendo colocados sob o manto da invisibilidade.

Neste sentido, apesar do reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental, e que deve ser assegurado, fato é que neste último caso discutido deve haver a busca de uma alternativa para solucionar a questão, de modo a não descartar o direito da comunidade tradicional que vive na área.

Estes casos representativos ilustram a problemática descrita por Corrêa (1999), que trata acerca da influência dos agentes modeladores do espaço urbano na construção do planejamento das cidades. Ao lecionar que no nível municipal as pressões destes agentes são mais verificáveis, Corrêa (1999) indica que os agentes mais poderosos – como o próprio Estado, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os proprietários dos meios de produção – influenciam não só no processo de construção de normas (*a priori*), mas também na forma como, a partir destas normas, são construídas as políticas públicas (*a posteriori*).

Em Aracaju esta relação não foge ao que se verifica em outras cidades brasileiras. Como se percebe, mesmo com todas as diretrizes regentes no sentido de justiça, acesso igualitário e demais aspectos relacionados à promoção de uma cidade socioambientalmente mais justa, constantes tanto dos documentos internacionais quanto das normas internas, as práticas do poder público não são orientadas neste sentido.

As práticas públicas, que dão vida aos textos normativos e transpõem para a realidade prática aquilo que está na letra fria da lei, ocorrem, muitas das vezes, de modo a desconsiderar preceitos legais mais abertos, que vinculam modelos a serem atingidos, como a já tratada “justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização”, ou ainda conferir às regras algumas interpretações não orientadas pelas diretrizes gerais previstas nos textos legais.

Tais práticas acontecem apesar das diretrizes orientadoras da questão urbana, previstas nos documentos estudados, como a Nova Agenda Urbana, e demais documentos internacionais, bem como as diretrizes estabelecidas pela Constituição da República, pelo Estatuto da Cidade e pela própria legislação municipal. É neste sentido que há, além da apontada permissividade da norma, que faz com que ela sirva para atuar contra seus próprios preceitos, uma indisposição por parte do poder público em cumprir as diretrizes gerais estabelecidas, pautando o planejamento urbano no sentido de adequar os interesses dos agentes modeladores do espaço à norma, e não materializando, de fato, os comandos legais.

Neste sentido, é possível dizer que, para concretização de uma cidade socioambientalmente justa, especificamente no tocante à Aracaju, há diversos desafios, de diversas ordens, que carecem de superação. Tecnicamente, estabelecer o que seria uma cidade ambientalmente justa não é tarefa das mais fáceis; todavia, se considerarmos como referencial os postulados estabelecidos pelos estudiosos do tema e aqui discutidos, temos que, diante das normas existentes, o cenário é possível, mas requer uma série de medidas que dependem do jogo político para concretização.

A abertura das normas acaba por tornar esta concretização ainda mais difícil. O que se tem hoje em termos de legislação não é ideal, possui diversas falhas, incompletudes e incoerências já apontadas, mas é certo que se demonstrou que melhores resultados poderiam ser obtidos se o poder público, em sua prática, na realização da norma, no dia-a-dia da gestão, oferecesse uma sensibilidade maior às questões ligadas à justiça socioambiental e inscritas em princípios, revendo seus atos e dando uma nova roupagem à aplicação de políticas baseadas nas normas vigentes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da legislação sobre política urbana aplicável ao município de Aracaju/SE e o seu potencial para promoção da justiça socioambiental no município revelou que, embora o conjunto normativo sobre cidades tenha merecido, em linhas gerais, uma boa receptividade por parte dos estudiosos do tema, já que consagra princípios e diretrizes gerais condizentes com os ideais de uma justiça socioambiental, existe uma séria incoerência entre o que estes princípios e diretrizes comandam e o que as normas mais específicas – comandos mais fechados – permitem ou não proíbem.

A discussão dos conceitos e das relações entre ética ambiental, cidades e justiça socioambiental evidenciou a característica interdisciplinar do problema. O processo de urbanização intensa das últimas décadas, inserido no contexto da crise ambiental, evidencia a discussão de questões sociais, ambientais e, sobretudo, convida a uma reflexão acerca do modo como o ser humano lida com a natureza. Para além disto, a justiça socioambiental – a partir de uma evolução do conceito de justiça ambiental – trata desta relação como algo por vezes desigual, já que nem sempre os efeitos deste processo, tanto benéficos quanto maléficos, são suportados de forma proporcional ou democrática pelas pessoas.

Discutir sobre a questão urbana revelou que há uma predominância de determinados grupos no jogo de interesses que é a administração de uma cidade. As cidades, construídas pelo homem, são feitas de modo a reproduzir o que o sistema político-econômico vigente proporciona: fatias populacionais com acesso a bens e serviços, oportunidades e demais vantagens permitidas pelo poderio econômico, em contraste com outros grupos populacionais a quem cabe suportar uma dura realidade de escassez destas condições. Não há na cidade nada diferente da lógica capitalista, sendo ela própria uma representação deste sistema.

A contribuição da ética ambiental neste processo é, sobretudo, a ideia de uma reavaliação do modo que agimos dentro deste processo, especialmente a ética relacionada aos tomadores de decisão, àqueles que efetivamente tem a possibilidade de ordenar e conduzir as políticas públicas.

A questão da degradação ambiental e da urbanização antidemocráticas revela um problema sob o ponto de vista ético, uma vez que, como já afirmado, partindo da premissa que a ética cuida da dimensão da ação, da reflexão, enfim, da forma como o ser humano age e como isto impacta o mundo ao seu redor, o debate sobre a questão ambiental nas cidades pressupõe uma dimensão ética importante e dela não pode se afastar.

Dentro deste sentido, a ideia de uma justiça socioambiental pressupõe a reversão do atual estado de coisas, do modo como – especialmente em meio urbano – as políticas públicas são conduzidas, os recursos são destinados e as intervenções no ambiente são feitas. Desde a gênese deste conceito, os movimentos que lutam por justiça socioambiental encampam lutas no sentido de frear esta lógica de crescimento perversa e excludente.

Demonstrou-se que o movimento por Justiça ambiental, gênese deste processo, foi progressivamente incorporando pautas sociais, e vice-versa, uma vez que no meio urbano, como ficou evidenciado, não há uma dissociação entre as desigualdades sociais e ambientais, sendo possível tratá-las como desigualdades e injustiças socioambientais.

A luta por justiça ambiental é encampada pelos grupos atingidos por todo este processo, e é a eles que compete estabelecer as pautas de reivindicação e pleitear por espaços de discussão sobre o problema. Pressupondo que os movimentos atuam dentro da legalidade, foi essencial analisar o conjunto normativo sobre o tema. A partir desta análise, ficou demonstrado que as questões sobre meio ambiente urbano foram inseridas no domínio normativo em especial nas últimas décadas, sendo possível estabelecer um marco temporal aproximado na década de 1970, que abrigou a Conferência de Estocolmo (1972) e a primeira das conferências da ONU-Habitat (1976), sob forte influência dos relatórios que anunciaram ao mundo que a humanidade estava em crise, e que algo precisava ser feito.

Enfim, a discussão dos conceitos de ética e justiça socioambiental em meio urbano, ambos integrantes do referencial teórico deste estudo, revelou que há entre eles uma ligação, à qual também se somam referências relativas à questão normativa, o que evidencia um caráter interdisciplinar do problema.

A descrição da correlação das normas nacionais e internacionais sobre política urbana aplicáveis a Aracaju apresentou resultados que permitem uma melhor compreensão do problema. A Nova Agenda Urbana, concebida em 2016, revelou-se atenta a uma série de questões socioambientais, mas pecou na definição de planos de ação mais claros, mais específicos, para sua concretização, o que pode torná-la um mero documento de intenções, uma letra morta, sem qualquer efeito prático.

Além disto, a referida Agenda deixou de apresentar pautas importantes, como um compromisso mais firme com uma justiça socioambiental no meio urbano, embora forneça bases para que os países signatários possam reforçar este aspecto em suas agendas internas.

Todavia, ainda assim, há de se reconhecer sua importância, uma vez que ficou também demonstrado que órgãos governamentais do Brasil tem travado nos últimos anos discussões acerca dos meios de implementação desta agenda, o que demonstra que há – em alguma medida – uma possibilidade de que suas disposições sejam incorporadas a uma espécie de agenda nacional para lidar com a questão urbana, respeitando, evidentemente, as competências constitucionais materiais e legislativas de cada ente da federação.

A análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, parte integrante da Agenda 2030 da ONU, em especial o ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), revelou que há uma conexão entre suas disposições e as disposições da Nova Agenda Urbana, o que evidencia que as pautas em nível internacional estão sintonizadas. Todavia, ainda com relação aos ODS, ficou explícito que o cumprimento das metas por parte do Brasil está cada vez mais distante.

Apesar de ter havido a instituição da CNODS – Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - que fez um valioso trabalho sobre a adequação das metas globais à realidade nacional, com destaque sobretudo para a reedição das metas do ODS 11, que foram reescritas à luz da realidade brasileira, o fato é que o discutido veto presidencial à Agenda 2030 no Plano Plurianual 2020-2023, sob uma justificativa absolutamente questionável, põe em dúvida os verdadeiros compromissos do Brasil com esta Agenda, o que pode prejudicar o alcance de metas e a efetivação dos compromissos internacionalmente assumidos.

Com relação à legislação nacional sobre política urbana, a análise demonstrou que o sistema brasileiro comanda que cada ente cuide de uma parcela do planejamento das cidades, com destaque às funções atribuídas à União e, principalmente, aos Municípios. Foi nesta análise que ficou demonstrado que os princípios e as diretrizes da política urbana brasileira, previstos principalmente na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, e que possuem força vinculante, não estão dissociados das discussões internacionais de um modo geral.

Interessante observar que, mesmo a Constituição Federal sendo de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju datar de 2000, enquanto as diretrizes internacionais analisadas datam de 2015 e 2016, há uma correlação entre os princípios estabelecidos por estas normas, de modo que, como ficou demonstrado, a própria literatura consultada sobre o tema indica que, pontualmente, em termos de diretrizes, não são necessários ajustes radicais na estrutura da política urbana do Brasil.

Assim, o que se evidenciou desta análise foi um diálogo entre estas normas, quando analisadas as suas diretrizes gerais. Neste sentido, verificou-se também que elas contemplam temas importantes à ideia de uma justiça socioambiental, mas que precisam ser efetivados para alterar, ou ao menos frear, a atual lógica de crescimento e de ocupação do solo urbano.

O que ficou evidenciado é que todos estes princípios e diretrizes, que dialogam do nível global ao local, são desfigurados quando se adentra à parte mais técnica, mais densa, do instrumento básico da política urbana aqui analisado: o PDDU da cidade de Aracaju. Neste instrumento legal, apesar de haver diretrizes que orientem a realização de uma justiça socioambiental no município, que comandem a atuação pautada em um desenvolvimento sustentável, a permissividade das suas regras específicas, que se destinam a reger, diretamente, os fatos da vida, acabam por tornas os princípios meros elementos decorativos no texto, sem qualquer aplicação prática neste caso.

Ainda com relação à legislação municipal, no caso de Aracaju, apesar do caráter de “instrumento básico da política urbana” atribuído ao Plano Diretor, ficou demonstrado que a Lei Orgânica Municipal, que data de 1990, traz significativas disposições acerca da política urbana, estabelecendo uma série de balizas à atuação do legislador municipal. Neste sentido, é preciso que os movimentos sociais e ambientais, bem como os agentes públicos engajados nos processos de formulação das políticas urbanas, que no mais das vezes lançam foco sobre o Plano Diretor, atentem para a existência de diversas normas sobre o tema na Lei Orgânica, que devem ser seguidas pelo próprio PDDU, evitando assim um conflito de legalidade entre disposições de instrumentos legislativos distintos.

Assim, como resultado do segundo objetivo específico, demonstrou-se que o sistema é parcialmente coeso, mas padece de uma incoerência quando do estabelecimento de comandos normativos mais específicos, que acabam por permitir condutas que contrariam as próprias balizas estabelecidas pela lei.

Por fim, a análise, a partir do conjunto normativo aplicável, dos desafios para a promoção da justiça socioambiental no município de Aracaju revelou que os desafios são imensos, mas muitos dos problemas são conhecidos e necessitam de vontade política dos gestores da coisa pública para a sua resolução. Além do problema existente na própria incoerência legislativa, ficou demonstrado que muitos comandos legais são desrespeitados, havendo ainda a falta de uso de algumas possibilidades legais de instrumentos que poderiam auxiliar no processo de superação das injustiças socioambientais no meio urbano.

Demonstrou-se, neste ponto, que a injustiça socioambiental em Aracaju não é recente, e não é fruto das normas atualmente em vigor. Tampouco esta injustiça tem origem no processo de urbanização recente, na aceleração do ritmo de crescimento da cidade. Apesar de ter se acentuado neste período, as injustiças socioambientais na cidade remontam às suas origens, no século XIX, e demonstram que Aracaju, a alardeada “Cidade Planejada”, já foi concebida de modo a excluir as populações mais carentes das áreas mais valorizadas, que passaram a ser ocupadas por detentores do poder econômico.

O que se esperava do conjunto normativo, portanto, era que ele fornecesse comandos e instrumentos para reversão deste processo. Ficou demonstrado que o sistema normativo aplicável a Aracaju possui bons instrumentos, em termos gerais, mas que é preciso o estabelecimento de processos mais específicos, também a nível normativo, para que haja uma efetividade.

Como exemplo, a participação popular nos processos decisórios, valor caro à justiça socioambiental, que apesar de estar previsto em lei padece de uma definição de contornos mais específicos, o que acaba por conduzir a participações pouco efetivas, meras cumpridoras de formalidades, sem produzir, muitas das vezes, qualquer resultado prático.

Alguns destes instrumentos discutidos no texto foram a contribuição de melhoria, que pode atuar no sentido de garantir o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, bem como a realização de debates e audiências públicas de forma permanente, e não apenas pontualmente, de forma a garantir o princípio da gestão democrática das cidades. Estes instrumentos não vêm sendo utilizados – no primeiro caso – ou são utilizados de modo ineficaz – no segundo caso.

O que se demonstrou, portanto, foi que a justiça socioambiental – apesar da dificuldade de atribuir a ela um valor objetivo – poderia ser uma realidade mais próxima se: I – as disposições específicas do conjunto normativo, especialmente aquelas do Plano Diretor, estivessem sintonizadas com os princípios devidamente normatizados; II – os instrumentos necessários à gestão democrática das cidades e a uma justa ordenação do espaço urbano fossem efetivamente utilizados pelo poder público; III – o conjunto normativo estabelecesse processos mais específicos, vinculantes, para a aplicação destes instrumentos, prevendo sanções em caso de descumprimento; IV – as sanções previstas fossem efetivamente aplicadas; e V – o poder público, mesmo com as deficiências encontradas na norma, desse vida aos princípios, numa atuação pautada nestes importantes valores pautados de modo local, nacional e global.

Em síntese, a norma não é ideal, suas incompletudes prejudicam a realização de uma cidade mais justa, mas é fato que também o poder público peca ao aplicar a norma que já está posta. O que se diz é que, se o poder público de fato se orientasse pelos princípios já existentes, não haveria solução definitiva do problema, mas certamente o quadro de injustiça verificado não seria tão acentuado como é hoje.

Neste sentido, a hipótese inicial foi parcialmente refutada, uma vez que ficou demonstrado que o quadro normativo, especialmente o municipal, com suas imprecisões, incoerências e permissividades, também contribui para que as práticas públicas na gestão das cidades sejam orientadas no sentido de não priorizar a justiça socioambiental como paradigma de crescimento e ordenação do espaço. Se o sistema não vincula, não sanciona, não especifica, e deixa a cargo da gestão pública estabelecer determinados instrumentos, geralmente a pressão dos grupos de interesse acaba por orientar estas políticas em sentido contrário àquele da justiça socioambiental.

Ligada a esta conclusão está a constatação de que, na cidade, conforme discutido, vários agentes modeladores do espaço atuam de modo a assegurar interesses privados. Estes agentes detêm poder de influência, geralmente associado ao seu poderio econômico, e acabam pautando as questões de desenvolvimento urbano, evidentemente sem priorizar os valores de uma cidade mais justa. Os agentes sociais excluídos acabam à margem deste processo, sofrendo as externalidades negativas.

Por fim, diante do quadro que se apresentou, o que se propõe a Aracaju são medidas tanto legislativas quanto administrativas. Uma delas é que no processo de discussão acerca da revisão do Plano Diretor, ainda inacabado, possam ser incorporadas discussões acerca da necessidade ou não de ajustes nas diretrizes estabelecidas na lei orgânica, evidentemente que mediante processo legislativo próprio. Aos movimentos sociais, propõe-se a incorporação desta discussão às agendas de reivindicações. Este ponto é importante porque, em tempos passados, processos de revisão do PDDU foram interrompidos por violação à Lei Orgânica, o que demonstra a importância de trabalhar nestas duas frentes, como em tantas outras, em defesa de uma Aracaju mais justa.

Propõe-se ainda que o novo Plano Diretor, cuja aprovação um dia se espera que ocorra, corrija as distorções existentes entre seus princípios e suas regras, orientando todo este conjunto normativo num mesmo sentido, fazendo valer, efetivamente, as diretrizes consagradas nos documentos nacionais e internacionais, que, em grande medida, incorporam as pautas socioambientais aqui discutidas.

Sugere-se a incorporação, ao novo Plano Diretor, da visão de cidade constante na Nova Agenda Urbana, que trata o espaço urbano como um local onde é possível, através de um planejamento adequado, abrir as portas para realização de todo o conjunto indivisível de direitos humanos. O novo PDDU deve enxergar a cidade como um direito fundamental de seus habitantes, a partir do qual, ou através do qual, tantos outros direitos são garantidos. Para os habitantes da cidade esquecida, não há que se falar em adequado acesso aos direitos à saúde, à educação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por exemplo, se não há um ordenamento justo do território.

Consigna-se também a proposta de uma gestão pública que ouça mais as pessoas do município, uma vez que, conforme demonstram pesquisas aqui discutidas e referenciadas, a participação popular, quando tem ocorrido, não tem produzidos resultados satisfatórios. Conclama-se que Aracaju possa dar vida às disposições nacionais e internacionais que determinam que as pessoas sejam ouvidas ainda na fase de planejamento de grandes obras que possam provocar significativas alterações no meio ambiente urbano, e que este processo realmente possibilite que elas possam influenciar nas decisões do poder público, respeitando inclusive o princípio democrático inscrito na Constituição, afastando a ideia de que a democracia no Brasil se realiza a cada dois anos, nos processos eleitorais.

Sem dúvidas, há uma série de desafios à justiça socioambiental no município de Aracaju, mas muitos destes desafios derivam de problemas conhecidos, que podem ser solucionados. A redistribuição da correlação assimétrica de forças entre os grupos sociais menos favorecidos e aqueles que detém poderio político e econômico é um entrave a este processo, e a sua solução merece investigação mais apropriada. Fato é que, mesmo assim, o poder público, como ficou demonstrado, poderia fazer mais com as circunstâncias que possui em tela, sendo o atual quadro atribuído também a uma falta de vontade política na adoção de certas condutas.

Deste modo, espera-se que este trabalho, fruto de uma reflexão acerca das normas, sirva como uma espécie de estímulo à discussão deste tema, que comporta contornos, nuances e variáveis passíveis de exploração por estudiosos de várias áreas, em trabalhos científicos futuros. A visão geral aqui apresentada conclama a comunidade científica a explorar o problema não só sob a perspectiva do jogo político, tão explorada na literatura, mas também sob o prisma da qualidade normativa, que, no Estado de Direito, é decisiva para concretização dos fins a serem perseguidos para a busca de um quadro socioambientalmente justo em Aracaju.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estud. av.** [online]. 2010, vol.24, n.68, pp.103-119. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 maio 2018.

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], n. 1, p. 79, maio 1999. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/27>>. Acesso em: 20 maio 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p79>.

ACSELRAD, Henri. **JUSTIÇA AMBIENTAL – novas articulações entre meio ambiente e democracia**. 2000. Disponível em: <<http://www.etter.ippur.ufrj.br/publicacoes/71/justica-ambiental-novas-articulacoes-entre-meio-ambiente-e-democracia>>. Acesso em: 02 Dez. 2018.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. **Revista de Direito da Cidade**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.1214-1246, 18 jul. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.29236>.

ALMEIDA, Renan Pereira; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda da terra e o espaço urbano capitalista contemporâneo. **Revista de Economia Política**, [s.l.], v. 37, n. 2, p.417-436, jun. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a09>.

ALVES, Ronaldo. **Um breve histórico da evolução urbana em Aracaju**. 2013. Disponível em: http://www.jornaldodiase.com.br/noticias_ler.php?id=5025. Acesso em: nov. 2019.

ALVES, Saraí Araújo. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju e a Função Social da Propriedade Urbana**. 2018. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018.

ANDRADE, Elisabete Agrela de; FRANCESCHINI, Maria Cristina Trousdell. O direito à cidade e as agendas urbanas internacionais: uma análise documental. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 22, n. 12, p.3849-3858, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320172212.24922017>.

ARACAJU (Município). **Lei Complementar nº. 42, de 04 de outubro de 2000. Plano Diretor**. Aracaju, 04 out. 2000. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-aracaju-se>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ARACAJU (Município). **Lei Orgânica do Município de Aracaju**. Aracaju, 05 abr. 1990. Disponível em: <https://www.aracaju.se.leg.br/leis/lei-organica-municipal/lei-organica.pdf/view>. Acesso em: 15 dez. 2019.

ARACAJU. **Anuário Estatístico 2015**. 2015. Disponível em: http://financas.aracaju.se.gov.br/transparencia/archives/documentos_diversos/anuarios/anuario_2015.pdf. Acesso em: 01 dez. 2019.

ARACAJU. **História**. Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br/aracaju_historia.htm>. Acesso em: 05. nov. 2017.

ARACAJU. **Relatório Final do Diagnóstico da Cidade de Aracaju/SE**. 2014. Disponível em: https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/11/IADB-BR-L1411_WbttEZe.pdf. Acesso em: 16 out. 2019.

BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. p. 13-28.

BALIM, Ana Paula Cabral. MENDES, Cláudia Marlice da Rosa. MOTA, Luiza Rosso. **O despertar da justiça ambiental: dos movimentos ambientais aos socioambientais**. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11736>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BARBOSA, Wallace Souza. **Contribuição de melhoria como instrumento de concretização do Estado de Direito Ambiental**. 2014. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

BARBOSA, Wallace Souza; SOUZA, Roberto Rodrigues de; JACINTHO, Jussara Moreno. Contribuição de melhoria e o estado de direito ambiental: uma nova abordagem a partir do exame da situação do Parque Augusto Franco em Aracaju. **Rev. Pensar**. Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 206-250, jan/abr. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª edição, 1993.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 2011. p. 77-150. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/40520>>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BIBLIOTECA NACIONAL.

Fundação da Cidade de Aracaju: Resolução nº 413 de 17 de março de 1855: [pintura de E. J. Schal. Disponível em: <http://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/49071>. Acesso em: dez. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05. nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº. 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Despacho do Presidente da República nº 743, de 27 de dezembro de 2019. Brasília, DF, 27 dez. 2019a. Veta parcialmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 21, de 2019-CN, que "Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023".. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/despachos-do-presidente-da-republica-235856790>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em 18.03.2015.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. 1985. Brasília, DF, 1985. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis.html>. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes: textos para as discussões da Rio+20**: volume 3 habitação social e sustentabilidade. Brasília: MMA, 2015.

CABRAL, Lúciola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais**. Curitiba: Editora Letra da Lei, 2008.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **RIDH**. Bauru, v. 4, n. 1, p. 185-206, jun. 2016.

CALSING, Renata de Assis. A TEORIA DA NORMA JURÍDICA E A EFETIVIDADE DO DIREITO. **Revista Nomos (Fortaleza)**, v. 32, p. 289-300, 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Propriedade, política urbana e Constituição. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p.168-185, dez. 2003.

CARVALHO, Nathália Leal de et al. Desenvolvimento Sustentável x Desenvolvimento Econômico. **Revista Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 3, n. 3, p.109-117, 3 set. 2015.

COELHO, Ana Carolina Guilherme. **Justiça social e direito à cidade: apontamentos, reflexões e sínteses provisórias**. 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

COLE, Luke. FOSTER, Sheila. **From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement**. Nova Iorque: New York University Press, 2001.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO MATO GROSSO. **Histórico das conferências da ONU-Habitat** (figura). 2016. Disponível em: <https://www.caumt.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Habitat-III-infografico-1.jpg>. Acesso em: dez. 2019.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Conheça os 30 pontos fundamentais da Nova Agenda Urbana**. 2016. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/conheca-os-30-pontos-de-acao-fundamentais-para-a-implementacao-da-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: dez. 2019.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Conheça os 30 pontos fundamentais da Nova Agenda Urbana: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana**. 2016a. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/conheca-os-30-pontos-de-acao-fundamentais-para-a-implementacao-da-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Governança urbana e legislação: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <https://caubr.gov.br/iv-governanca-urbana-e-legislacao-questoes-e-desafios-para-uma-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

COORDENADORIA MUNICIPAL DE DEFESA CIVIL. **Plano de contingência: Períodos chuvosos**. Aracaju, 2019. Disponível em: <https://www.defesacivil.se.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/PLANO-DE-CONTING%C3%8ANCIA-2019-1.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2020.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1999.

COSTA, Joanne Régis et al. **Cidades e comunidades sustentáveis: contribuições da EMBRAPA**. Brasília: Embrapa, 2018.

COSTA, Marco Aurélio. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016.

COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. p. 59-74.

CRUZ, Rafael da et al. Geoprocessamento Aplicado Ao Planejamento Urbano: Um Olhar Sobre As Transformações Na Paisagem Urbana Ocorridas No Bairro Jabotiana, Aracaju/Se. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE GEOPROCESSAMENTO E SENSORIAMENTO REMOTO, 2014, Aracaju. **Anais do Simpósio Regional de Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto**. Aracaju: Geonordeste, 2014. p. 389 - 393.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

CURI, Rodrigo. Finanças municipais, sistema fiscal local e estratégias de desenvolvimento econômico urbano. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018. p. 75-82.

DALBELO, Thalita dos Santos. **Autopoiese Urbana: Transição para a sustentabilidade**. 2019. 230 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Arquitetura, Universidade de Campinas, Campinas, 2019.

DALLARI, Pedro. Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2009. p. 200-210.

DELANTY, Gerard. Os desafios da globalização e a imaginação cosmopolita: as implicações do Antropoceno. **Soc. estado.**, Brasília, v. 33, n. 2, p. 373-388, ago. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922018000200373&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 20 dez. 2018.
<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-699220183302004>.

DOMINGUES, Ivan. **Ética, ciência e tecnologia**. *Kriterion* [online]. 2004, vol.45, n.109, pp.159-174. ISSN 0100-512X. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-512X2004000100007>.

DUPAS, Gilberto. O mito do progresso. **Novos estud. - CEBRAP** [online]. 2007, n.77, pp.73-89. ISSN 0101-3300. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000100005>.

ESTRATÉGIA ODS. **A nova agenda urbana e o papel das cidades na Agenda 2030**. 2016. Disponível em: <http://www.estrategiaods.org.br/nova-agenda-urbana-e-o-papel-das-cidades-na-agenda-2030>. Acesso em: 10 dez. 2019.

FAÇANHA, Ludiana Carla Braga. A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2334>. Acesso em: 6 jan. 2020.

FARIAS, Talden. **Uma perspectiva constitucional do conceito de meio ambiente**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-07/ambiente-juridico-perspectiva-constitucional-conceito-meio-ambiente>>. Acesso em 04 maio. 2018.

FAVARÃO, Cesar B. COSTA, Marco Aurélio. Governança e políticas nacionais urbanas: capacidade e desenvolvimento institucional. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. p. 45-58.

FERRAZ Júnior, Tércio Sampaio. **Constituinte - Regras para a Eficácia Constitucional**. 2011. Disponível em: <http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes-cientificas/82>. Acesso em: dez. 2018.

FERREIRA, Fabíola. BOMFIM, Zulmira Áurea Cruz. **Sustentabilidade Ambiental: Visão antropocêntrica ou biocêntrica? ambientalMENTEsustentable**. Janeiro-dezembro 2010, ano V, vol. I, num. 9-10, páginas 37-51. Universidade Federal do Ceará (Brasil)

FONSECA, Isadora de Souza. **Direitos sociais no Estatuto da Cidade**: Da ausência de efetividade e a justificativa da “cláusula financeira da reserva do possível”. 2015. Disponível em:
http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/26_direitos_sociais....pdf. Acesso em: 08 nov. 2019.

FONSECA, Vania et al. Expansão Urbana, Direito Ambiental e violência em Aracaju. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.107-120, 21 out. 2013. Universidade Tiradentes. <http://dx.doi.org/10.17564/2316-3801.2013v2n1p107-120>.

FRANCA, Sarah Lucia Alves. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU e seus “direcionamentos” para expansão urbana de Aracaju-SE. Cidade para quem?**. In: Anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Anais...Florianópolis(SC) Hotel Castelmor, 2017. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/51856-PLANO-DIRETOR-DE-DESENVOLVIMENTO-URBANO--PDDU-E-SEUS-DIRECIONAMENTOS-PARA-EXPANSAO-URBANA-DE-ARACAJU-SE-CIDADE>. Acesso em: 16. out. 2019.

FRANÇA, Sarah. **O longo e interminável processo da revisão do PDDU: 12 anos à espera de uma nova lei**. 2018. Disponível em: <https://www.cause.gov.br/?p=14280>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FRANÇA, Sarah Lucia Alves; REZENDE, Vera Lucia. O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV EM Aracaju-SE: uma nova “roupagem” da política habitacional do Banco Nacional de Habitação – BNH?. In: ENANPUR, XVIII, 2019, Natal. **Anais do XVIII ENANPUR**. Natal: Enanpur, 2019. p. 1 - 19.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres. **Proteção multinível dos Direitos Humanos**. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2014.

GALVÃO, Jucilene. Os caminhos para o desenvolvimento: uma breve reflexão. **Ling. Acadêmica**, Batatais, v. 2, n. 4, p.113-128, dez. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - Após o Estatuto da Cidade**. 2006. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2013/01/Plano_Diretor_Development_Urbano.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. **A Hermenêutica de um Plano Diretor**. 2009. Disponível em: http://www.lex.com.br/doutrina_25958422_A_HERMENEUTICA_DE_UM_PLANO_DIRETOR.aspx. Acesso em: 20 jan. 2020.

GURSKI, Bruno César; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Ambientalização do Direito e Efetividade das Políticas Públicas Ambientais. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, ISSN 2175-0491, v. 21, p. 718-749, 2016.

GUSDORF, Leandro Franklin et al. **Os silêncios da Nova Agenda Urbana da ONU**. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/futuro-das-cidades/os-silencios-da-nova-agenda-urbana-da-onu-76kbvbnkybnqcov9ut0mw8jon/>. Acesso em: 13 dez. 2019.

HABERMANN, Mateus; GOUVEIA, Nelson. Justiça Ambiental: uma abordagem ecossocial em saúde. **Revista de Saúde Pública**, [s.l.], v. 42, n. 6, p.1105-1111, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-89102008000600019>.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidade@>. Acesso em 27 jul. 2018.

IBGE. **A geografia das cidades sustentáveis no Brasil**. 2017. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/. Acesso em: 15 dez. 2019.

IBGE. **Aracaju**. 2014. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/historico>. Acesso em: dez. 2019.

IBGE. **Aracaju**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/se/aracaju.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

IBGE. **Atlas nacional digital do Brasil**. [Rio de Janeiro, 2017b]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_nacional/. Acesso em: dez. 2019.

IBGE. **MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros: Aracaju**. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/pesquisa/1/21682>. Acesso em: dez. 2019.

IBGE. **Santo Amaro das Brotas**. 2017c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/santo-amaro-das-brotas/historico>. Acesso em: dez. 2019.

INSTITUTO PÓLIS. **Plano Diretor: participar é um direito**. São Paulo: Editora Instituto Pólis, 2005.

INFONET. **Manifestantes protestam contra derrubada de árvores na Hermes Fontes**. 2019. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/manifestantes-protestam-contraderrubada-de-arvores-na-hermes-fontes/>. Acesso em: 02 jan. 2020.

IORIS, Antônio Augusto Rossotto. O que é justiça ambiental. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 12, n. 2, p. 389-392, Dez. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2009000200012&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 maio 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2009000200012>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IPEA, 2018.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participe da consulta pública sobre a adequação das metas dos ODS ao Brasil**. 2018a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34424&Itemid=9. Acesso em: dez. 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: dez. 2019.

IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

KOBER, Edson Luiz. **Participação popular no processo legislativo**. Lajeado/RS: Edição do autor, 2005.

LARRÈRE, Catherine. **As éticas ambientais**. Natures Sciences Sociétés, Paris, v. 18, n. 4, p.405-413, set. 2010. Tradução de Antônio Carlos dos Santos.

LARRÈRE, Catherine; LARRÈRE, Raphael. **Do bom uso da natureza**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

LATOUR, Bruno (2014). Para distinguir amigos e inimigos no tempo do Antropoceno. **Revista De Antropologia**, 57(1), 11-31. <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2014.87702>

LEITE, Icaro Demarchi Araujo. **O Direito Internacional do Meio Ambiente e a Aplicação de seus Princípios e de suas Normas pela Empresa**. 2011. 141 f. Tese (Doutorado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LIBÓRIO, Daniela Campos. SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 01 dez. 2019.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos**, ano 12, n.25, jan./jun., 2006, p.31-64. Porto Alegre.

MACHADO, Anselmo Belém. O Plano Diretor de Aracaju e suas contradições: uma análise preliminar. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 169-184, dec. 2012. ISSN 2236-2878. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/52760>>. Acesso em: 20 maio 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.7154/RDG.2012.0024.0010>.

MANTOVANELI JR., Oklinger. **Sustentabilidade como projeto para a vida associada**. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area5/area5-artigo24.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. p. 119-140.

MARICATO, Erminia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 17, n. 48, p.151-166, ago. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142003000200013>.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2019.

MATOS, Silvia Maria Santos; SANTOS, Antônio Carlos dos. Modernidade e crise ambiental: das incertezas dos riscos à responsabilidade ética. **Trans/form/ação**, [s.l.], v. 41, n. 2, p.197-216, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-3173.2018.v41n2.11.p197>.

MATOS, Willian Rocha de; DIAS, Eliotério Fachin; GARABINI, Vânia Mara Basilio. O papel do plano diretor das cidades como instrumento de proteção ao meio ambiente equilibrado. In: **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**. Dourados/MS, v. 6, n. 1, Mar-Jun/2018, p. 322-325.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: O direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista Direito Gv**, São Paulo, v. 1, n. 8, p.297-328, jun. 2012.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Revista Direito Gv**, [s.l.], v. 9, n. 1, p.199-241, jun. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1808-24322013000100008>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Assinatura do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)**. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19558-assinatura-do-acordo-regional-sobre-acesso-a-informacao-participacao-publica-e-acesso-a-justica-em-assuntos-ambientais-na-america-latina-e-no-caribe-acordo-de-escazu>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MOREIRA JÚNIOR, Orlando. Cidade partida: segregação induzida e auto-segregação urbana. **Revista Caminhos de Geografia**. Uberlândia, v. 13, n. 33, p. 1-10, mar. 2010.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A Constitucionalização do Direito da Cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.527-542, 12 set. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.a011>.

MUKAI, Toshio. O Estatuto da Cidade. **Revista Dir. Adm.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 225, p. 343-348, set. 2001.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei nº. 10.257/2001. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e os assentamentos humanos**. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/assentamentos-humanos/>. Acesso em: ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: nov. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 05. nov. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **As cidades de todo o mundo querem ser resilientes. Mas o que isso significa?**. 2019c. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/as-cidades-de-todo-o-mundo-querem-ser-resilientes-mas-o-que-isso-significa/>. Acesso em: dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Conferência de Sendai adota novo marco para reduzir riscos de desastres naturais no mundo**. 2015a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conferencia-de-sendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo/>. Acesso em: dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. 2017b. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>. Acesso em: dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 6, n. 15, p.153-159, ago. 1992. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141992000200013>.

NAÇÕES UNIDAS. **Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável**. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: 11 dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Iniciativas do Programa da ONU para o Meio Ambiente auxiliam desenvolvimento sustentável das cidades**. 2019b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/iniciativas-do-programa-da-onu-para-o-meio-ambiente-auxiliam-desenvolvimento-sustentavel-das-cidades/>. Acesso em: dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana propõe a integração de três fatores para a construção de cidades sustentáveis**. 2017a. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/802975/nova-agenda-urbana-propoe-a-integracao-de-tres-fatores-para-a-construcao-de-cidades-sustentaveis>. Acesso em: set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **ONU-HABITAT apoia mais de 160 eventos no Brasil sobre políticas urbanas inovadoras e inclusivas**. 2019d. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-apoia-mais-de-160-eventos-no-brasil-sobre-politicas-urbanas-inclusivas/>. Acesso em: dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **ONU-HABITAT: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos**. 2019a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat>. Acesso em: ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Sobre o Direito Ao Desenvolvimento**: Adotada pela Resolução nº. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986. 1986. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NATIONAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL. **The Principles of Environmental Justice (EJ)**. Disponível em: <https://www.nrdc.org/resources/principles-environmental-justice-ej>. Acesso em: 06 jan. 2019.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.322-334, 19 fev. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.ao04>.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: **XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010

PERCHE, Amelia. Estatuto da cidade: os mecanismos jurídicos de efetividade de políticas urbanas sustentáveis. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4644, 19 mar. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34240>. Acesso em: 6 nov. 2017.

PEREIRA, Marcus Abilio. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 18, n. 1, p.68-87, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762012000100004>.

PERES, Fernando Curi. O estudo do direito e o método das ciências. **R. Fac. Dir. Univ. São Paulo**, São Paulo, v. 108, n. 1, p.399-411, dez. 2013.

PINTO, Carlos Vinícius da Silva. MAGALHÃES, Marcos Thadeu Q. Estratégias espaciais urbanas: mercado de terras e segregação. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B. (Org.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018. p. 59-74.

PINTO, Layla Danielle Araújo. **A relação entre o planejamento urbano e a ética ambiental**: O Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Mobilidade Urbana sob a ótica do Meio Ambiente. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

PIRES, Guilherme Nunes. **Panorama dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe**. 2015. Disponível em: http://coral.ufsm.br/seminarioeconomia/images/anais_2015/Panorama-dos-Objetivos-do-Desenvolvimento-do-Milnio-na-Amrica-Latina-e-o-Caribe.pdf. Acesso em: 08 dez. 2019.

POPPER, K. **A lógica da investigação científica**. São Paulo: Nova Cultural, 1980. Col. “Os Pensadores”.

POPPER, K. **Conjecturas e refutações**. Brasília: EDUNB, 1982.

PORTO, Fernando. A Cidade do Aracaju: ensaios de evolução urbana (1855-865). Aracaju: Secretaria de Estado da Educação e Cultura, 1991.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM SERGIPE. **MPF recomenda que SPU garanta território para catadores de mangaba em Aracaju (SE)**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/noticias-se/mpf-recomenda-que-spu-garanta-territorio-para-catadores-de-mangaba-em-aracaju-se>. Acesso em: 20 jan. 2020.

PROVIN, Alan Felipe. O direito à cidade como dimensão do acesso à justiça. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, vol. 13, n. 1, jan./jun. 2019.

RABELO, Josevânia Nunes. **Sociabilidades e Enobrecimento: O Bairro Treze de Julho em Aracaju**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Sociologia, Núcleo de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 08, nº 4, p. 1205-1230, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>. Acesso em: 06 nov. 2019.

RESENDE, Elcio Nacur. REIS, Émilien Vilas Boas. A “juridicalização” da questão ambiental: uma forma de contribuição para uma vida digna?. 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ffdc7fa7222f38ca>. Acesso em: 11 dez. 2019.

RIBEIRO, Wagner Costa. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 31, n. 89, p.147-165, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890014>.

ROBERTSON, David. **A Crítica Brasileira do Rascunho Zero da Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=22916>. Acesso em: nov. 2019.

RODRIGUES, Caroline. **Habitat III: Nova Agenda Urbana baseada em antigos princípios neoliberais**. 2016. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/habitat-iii-nova-agenda-urbana-baseada-em-antigos-principios-neoliberais/>. Acesso em: dez. 2019.

SALTZ, Alexandre Sikinowski. **A (re)conexão entre ambiente e moradia: o papel do direito à cidade**. 2018. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, 2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Democracia ambiental como direito de acesso e de promoção ao direito ao meio ambiente**. 2015. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/democracia_ambiental_como_direito_de_acesso_e_de_promocao_ao_direito_ao_meio_ambiente_sadio.pdf. Acesso em: 27 dez. 2018.

SANTANA, Anina Di Fernando. Uma análise da evolução histórica do Direito Ambiental e o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Âmbito Jurídico**,

Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9701&revista_caderno=5>. Acesso em 03 maio 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História Franca**, v. 27, n.2, p. 89-109, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: jan. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História (São Paulo)**, [s.l.], v. 27, n. 2, p.89-109, 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-90742008000200006>.

SANTINI, João Carlos Lima. **A justiça ambiental como instrumento para a efetivação do direito à cidade**. 2015. Disponível em: http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/8_a_justica_ambiental....pdf. Acesso em: 08 dez. 2019.

SANTOS FILHO, Agripino Alexandre. **Crise Ambiental Moderna: um diagnóstico interdisciplinar**. 1. ed. Porto Alegre: Redes, 2015.

SANTOS, Alizete dos. **Riscos Geomorfológicos e Hidrológicos em Aracaju**. 2012a. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

SANTOS, Antônio Carlos dos. **Ética e moral: em busca de definição**. Texto de apoio para a disciplina "Ética, Natureza e Meio Ambiente", ministrada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente / UFS. São Cristóvão (SE), 2018.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: EdUSP, 2013a.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual**. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: EdUSP, 2014.

SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada**. São Paulo: EdUSP, 2009.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido**. São Paulo: EdUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. São Paulo: EdUSP, 2013b.

SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, R. A. O. **Ética Ambiental e Funções do Direito Ambiental**. 1999. Palestra na Escola Superior de Advocacia da OAB-SP, São Paulo. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30237-30984-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SANTOS, Rebeca Souza Peterli dos. **Gentrificação: abordagem jurídica do estudo do Projeto “Projeto Porto Maravilha”**. 2014. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/resumos_pdf/ccs/DIR/JUR_Rebeca%20Souza%20Peterli%20dos%20Santos.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

SANTOS, Roberto. **Ética ambiental e funções do Direito Ambiental**. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32505-39481-1-PB.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental – Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como centro da Nova Agenda Urbana**. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7114/1/BRU_n15_Direito.pdf. Acesso em: dez. 2019.

SCHMIDT, Luiza de Oliveira. CACCIA, Lara. FELIN, Bruno. **A engrenagem urbana brasileira**. 2018. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2018/09/engrenagem-urbana-brasileira>. Acesso em: dez. 2019.

SCHMIDT, Marcelo Winch. Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1707, 4 mar. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11011>. Acesso em: 26 jan. 2020.

SILVA, Cleriston Santos. **Políticas públicas e gestão ambiental: Análise das práticas realizadas pelo poder público municipal de Aracaju/SE**. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

SILVA, Edson Oliveira da. **Gestão ambiental urbana no poder público municipal de Aracaju: Desafios e Estratégias**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2017.

SILVA, Filipe Carreira da. **Espaço Público em Habermas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002. ISBN 9726710987.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista Dir. Adm.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 173, p. 15-34, set. 1988.

SMOLKA, Martim O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. 2015. 383 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUSA, Felipe Oliveira de. **O raciocínio jurídico entre princípios e regras**. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242932/000936212.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2019.

SOUZA, Márcia Maria dos Santos. Aspectos jurídicos dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMAS. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5124. Acesso em dez 2018.

SOUZA, S. A. S. **Processo de urbanização de Aracaju: um desafio à geografia e a sustentabilidade**. In: V Colóquio Internacional “Educação e Contemporaneidade”. ISSN 1982-3657. São Cristóvão (SE), 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2009.

TANSCHKEIT, Paula. **O que a Nova Agenda Urbana propõe para as cidades**. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2016/10/o-que-nova-agenda-urbana-propoe-para-cidades>. Acesso em: nov. 2019.

TEIXEIRA, A. V. ; GIRELLI, Camile Serraggio. . **O papel das cidades na implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. In: XXV CONGRESSO DO CONPEDI, 2017, Curitiba. IREITO E SUSTENTABILIDADE IV. Curitiba: CONPEDI, 2016. p. 133-153.

VALOR ECONÔMICO. **Bolsonaro veta agenda 2030 da ONU em plano plurianual**. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/30/bolsonaro-veta-agenda-2030-da-onu-em-plano-plurianual.ghtml>. Acesso em: 30 dez. 2019.

VATICANO. **Carta Encíclica Laudato Si do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum**. 2015. Disponível em: http://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf. Acesso em nov. 2019.

VIANA, Wellington de Arruda. CORREA E SILVA, Wladimir. Os impactos ambientais decorrentes da especulação imobiliária na cidade de Aracaju: um olhar sobre a legislação ambiental vigente. **Revista Interfaces Científicas**. Aracaju, v. 5, n. 1, p. 49-60, out. 2016.

XAVIER, Bruno Di Fini. Instrumentos da política urbana na Constituição Federal de 1988. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 17 nov 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41646/instrumentos-da-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 09 jan 2020.